

VU Research Portal

In opspraak

Kerkhoff, Toon; Overeem, Patrick

2018

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Kerkhoff, T., & Overeem, P. (2018). *In opspraak: Leren van integriteitskwesaties*. (Publicatiereeks Overheid & Arbeid; Vol. 2018, No. 48). CAOP.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

CAOP

Stichting
Ien Dales
Leerstoel

Stichting
Albeda
Leerstoel



Universiteit
Leiden

IN OPSpraak: LEREN VAN INTEGRITEITSKwesties

Toon Kerkhoff & Patrick Overeem

Centre for Public Values & Ethics (CPVE) in samenwerking
met Ien Dales Leerstoel en Albeda Leerstoel CAOP



Het CAOP is hét kennis- en dienstencentrum op het gebied van arbeidszaken in het publieke domein.

CAOP

Stichting
Dales
Leerstoel

Stichting
Albeda
Leerstoel



Universiteit
Leiden

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, geluidsband, elektronisch of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de uitgever.

IN OPSpraak: LEREN VAN INTEGRITEITSKwesties

Toon Kerkhoff & Patrick Overeem

Centre for Public Values & Ethics (CPVE) in samenwerking
met Ien Dales Leerstoel en Albeda Leerstoel CAOP

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD.....	5
1. INTEGRITEITSSCHENDINGEN IN NEDERLAND	9
1. Proloog: Marc Verheijen en (te) dure flessen wijn.....	10
1.2 Integriteit en bestaand onderzoek.....	13
1.3 Een typologie van integriteitsschendingen.....	14
1.4 Vraagstelling en aanpak	17
1.5 Beperkingen: wat wij niet doen	20
1.6 Vooruitblik.....	22
2. BELANGENVERSTRENGELING: DUBIEUZE GIFTEN EN BELOFTEN	25
2.1 Ambtenaar of niet? De loodsenaire	28
2.2 Politiebureau Warmoesstraat en de Chinese onderwereld	30
2.3 Bouwfraude: de zaak-Sjaak Baars en de zaak-Janssen de Jong	32
2.4 Van fooi naar steekpenning.....	35
3. BELANGENVERSTRENGELING: ONVERENIGBARE NEVENFUNCTIES, ACTIVITEITEN EN CONTACTEN	39
3.1 Kunstbezit en uiteenlopende loyaliteiten: de SNK-affaire	43
3.2 Frits Bolkestein en het 'Beste Els'-briefje	47
3.3 De Bulgaarse villa van Gerd Leers.....	49
3.4 Tegenstrijdige loyaliteiten.....	51
4. MISBRUIK VAN BEVOEGDHEDEN.....	55
4.1 De Sinterklaasaffaire in Echt-Susteren	58
4.2 Wilma Verver: 'De blonde tornado'	62
4.3 'Ondernemend bestuur' in Noord-Holland: de zaak-Ton Hooijmaijers	64
4.4 De verleidingen van het openbaar bestuur.....	68

5. MISBRUIK VAN PUBLIEKE INFORMATIE	71
5.1 Burgemeester gevangen: Dick Schutte en de Urker visserij	72
5.2 Lekken in Tilburg: Hans Smolders en Ruud Vreeman	76
5.3 Kennis is macht.....	80
6. WANGEDRAG IN PRIVÉTIJD.....	83
6.1 Rob Oudkerk: cocaïne en een tippelzone	87
6.2 Onno Hoes: een burgemeester met contacten	92
6.3 Het persoonlijke is politiek.....	95
7. LEREN VAN INTEGRITEITSKWESTIES.....	99
7.1 Zeventig jaar integriteit: de historische blik	100
7.2 Twee deelvragen	102
7.3 Hoe integriteitsnormen veranderen.....	103
7.4 Hoe te handelen? Vier praktische lessen	107
7.5 Slotopmerkingen	112
OVER DE AUTEURS.....	115
EINDNOTEN.....	119

Voorwoord

Bij het uitkomen van dit werk zijn wij verschillende mensen dank verschuldigd. Om te beginnen zijn dat de masterstudenten van de opleidingen Management van de Publieke Sector en Public Administration aan de Universiteit Leiden. Zij hebben, deels in het kader van hun afstuderen, historisch bronnenonderzoek verricht en meegeschreven aan de casuïstiek die in deze publicatie centraal staat. Onze dank gaat daarom uit naar – in alfabetische volgorde – Claire Bakker, Lianne Doedens, Rajni Ghiraw, Mart Keuning, Arne Langendoen, Nils Martens, Rivka Miedema, Thomas Möhring, Stefano Navarro, Harry Niemeijer, Simone de Ruijter, Jerry Snellink, Elena Sorkina, Jurre Terhorst, Vivian Wildeboer, Danny Wortman en Nana Zhang. Wij willen ook onze student-assistenten (Manon Dees, Annika Duut van Goor, Eline Gerritsen en Lance Gillissen) bedanken. Zij hebben in de afgelopen jaren geholpen met het stroomlijnen en cor-

rigeren van bestaande casestudy's en het verrichten van verder onderzoek. Voor financiële steun en hulp bij het bouwen en onderhouden van onze database zijn wij de Leidse Universiteitsbibliotheek – en in het bijzonder Jan Jouke Tjalsma – en de Leiden Teachers' Academy erkentelijk. Dank ook aan Hans Groot, Jaap Uijlenbroek en Zeger van der Wal, die hebben meegedacht en meegelezen. Ook zijn wij het CAOP erkentelijk voor de financiële en organisatorische ondersteuning van de uiteindelijke publicatie. Wij zijn, tot slot, Loes Spaans erg dankbaar voor haar onvermoeibare inzet bij de totstandkoming en presentatie van dit werk.

Toon Kerkhoff & Patrick Overeem

Center for Public Values and Ethics
Den Haag & Amsterdam, februari 2018

1. Integriteitsschendingen in Nederland

1. PROLOOG: MARC VERHEIJEN EN (TE) DURE FLESSEN WIJN

In februari 2015 ontstond maatschappelijke en politieke verontwaardiging over het verleden van Marc Verheijen, sinds 2012 Kamerlid voor de VVD. Hij bleek in zijn tijd als gedeputeerde in Limburg ten onrechte voor enkele duizenden euro's te hebben gedeclareerd aan dienstreizen en andere uitgaven, terwijl hij daarnaast ook zijn reiskostenvergoeding behield. Bovendien bleek Verheijen campagnekosten van de VVD in rekening te hebben gebracht bij de provincie. Als stichtingsbestuurder van de plaatselijke Floriade had Verheijen bijvoorbeeld met publiek geld een campagnebezoek van VVD-leider Mark Rutte aan de Floriade van 2012 gefinancierd. De gift had een extra wrange bijmaak doordat het Floriade-project werd afgesloten met € 9 miljoen verlies, waarvoor de participerende Limburgse gemeenten moesten opdraaien.

Ernstiger nog dan dubieuze declaraties en campagnefinanciering was volgens velen de relatie die Verheijen in een eerdere periode (als wethouder Economische Zaken in Venlo tussen 2006 en 2011) had onderhouden met projectontwikkelaar Piet van Pol. De ernstige suggestie van omkoping werd gewekt door een 'bedelbrief' van Verheijen aan Van Pol, die weekblad Elsevier in november 2015 onthulde. In deze 'Beste Piet'-brief nodigde Verheijen Van Pol uit 'te investeren in een beter Venlo' door een bijdrage in de VVD-campagnekas te storten.

Van Pol doneerde daarop iets meer dan € 10.000. Dat riep vragen op, temeer omdat Van Pol juist op dat moment steun zocht voor plannen om in Venlo een bioscoopproject te realiseren. Ook de banden tussen Verheijen (en Van Pol) en de toen al van belangverstrengeling en corruptie verdachte 'Limburgse zonnekoning' Jos van Rey waren reden tot zorg. Vanwege het tumult over zijn verleden koos Verheijen na enig aarzelen eieren voor zijn geld en vertrok eind februari 2015 uit de Tweede Kamer.

De discussie over het handelen van Verheijen laat enkele interessante dingen zien. In de eerste plaats is dat een boeiende maatschappelijke discussie over integriteit. Peter de Koning, voorzitter van de VVD in Limburg, nam het direct voor Verheijen op door het beeld te schetsen van een ambitieuze politicus, die enkel het slachtoffer was van de affaire rondom Jos van Rey. Er zou geen sprake zijn geweest van opzet, maar slechts van onoplettendheid en slordigheid; Verheijen was eigenlijk volstrekt integer. Ook premier Rutte en VVD-fractieleider Halbe Zijlstra sprongen onmiddellijk voor Verheijen in de bres. Rutte bestempelde de hele kwestie als 'opgeblazen en opgepompt'. In juli 2015 liet Limburgs gedeputeerde Ger Koopmans (CDA, bedrijfsvoering) zich bovendien ontvallen dat Verheijen slachtoffer was geweest van de openheid die tegenwoordig wordt betracht door het vrijgeven van bonnetjes. Dat laatste had alleen maar tot 'verkeerde interpretatie' geleid.



Verheijen zelf kwalificeerde in eerste instantie het artikel in *NRC Handelsblad* – waarin voor het eerst op de zaak werd ingegaan – als een ‘tendentieus artikel met aanwijsbare fouten’. Na verloop van tijd gaf hij echter toe dat zijn handelswijze niet zo handig was geweest en dat hij steken had laten vallen. Tegelijkertijd hield hij vol dat hij ‘politicus, en geen heilige’ was: wellicht naïef maar toch zeker wel integer.

Ondanks deze steun uit zijn eigen politieke omgeving, veroordeelden veel andere mensen het gedrag van Verheijen vooral. Veel VVD-partijgenoten waren er niet over te spreken. Na een hard oordeel van de integriteitscommissie van de VVD haalden ook Rutte en Zijlstra bakzeil en trokken hun steun voor Verheijen in. Uit het bredere debat kwam als stelregel naar boven dat een Kamerlid ‘van onbesproken gedrag’ moet zijn. Zelfs de schijn van verkeerd handelen diende te allen tijde vermeden te worden. Kernwaarden die in het debat werden verdedigd, waren transparantie, openheid en vertrouwen (in de politiek). Daarnaast kwam de vermenging tussen publiek en privaat veelvuldig aan bod. Emeritus-hoogleraar Hans van den Heuvel benoemde in een interview met de NOS de relatie tussen (ex-)politici en bedrijfsleven als mogelijke oorzaak van de problemen.¹ *NRC*-columnist Bas Heijne verwoordde het nog stellig. Hij verbond het gedrag van Verheijen aan elitevorming in het algemeen, waardoor het volk simpelweg niet meer werd vertegenwoordigd.² Bovendien was de zaak

een voorbeeld van het ‘politieke dogma’ van de VVD: een sterk terugtrekkende overheid en bestuurders die vooral commerciële partijen dienen te faciliteren in plaats van de publieke zaak.³

Een tweede interessant gegeven in de zaak-Verheijen is dat de morele verontwaardiging vooral leek voort te komen uit het feit dat hij kennelijk niet inzag dat zijn handelen niet paste in de context van zijn tijd. De declaraties, campagnefinanciering en mogelijk zelfs omkoping werden vooral als fout bestempeld in het kader van dieperliggende kritiek op de houding van bestuurders in het algemeen. Cruciaal voor de beeldvorming was een diner met Van Pol en Van Rey ter waarde van € 2.631, waarvan Verheijen een kwart declareerde bij de provincie, omdat het een soort werkoverleg over de ontwikkeling van Roermond en Midden-Limburg zou zijn geweest. Vooral het feit dat er een fles wijn ter waarde van € 127 was genuttigd, schoot veel mensen in het verkeerde keelgat. Ook Verheijen vond het achteraf, toen hij tekst en uitleg gaf, toch wel bedenkelijk. Hij zei dat hij ‘redelijk laat was aangeschoven’ en dat hij zich ‘met de keuze van het restaurant niet bemoeid’ had. Hij erkende dat het anders had gekund en gemoeten toen hij toegaf: “Wijn van € 127 past niet bij de soberheid die van een bestuurder gevraagd wordt. Ik was niet op de hoogte van de prijs van de wijn.” Zijn mea culpa had echter geen zin meer. Het diner en de bijbehorende declaratie waren voor velen een goede

bestuurder onwaardig, hoewel strikt genomen juridisch goorloofd. Het werd opgevat als verspilling in een tijd van economische crisis, waarin menigee het moeilijk had. Verheijen werd in de publieke opinie gekenschetst als voorbeeld van algemeen politiek bederf en als de zoveelste ‘corrupte bestuurder’, passend in het rijtje van Jos van Rey, Ton Hooijmaijers en vele anderen.

1.2 INTEGRITEIT EN BESTAAND ONDERZOEK

Aan de zaak van Marc Verheijen is te zien dat zelfs aan één, relatief eenvoudige, integriteitskwestie veel kan vastzitten. Integriteit zelf is daarbij een lastig te hanteren begrip. Het is bijvoorbeeld, zoals de zaak laat zien, geen strikt juridische categorie. Veel gedrag – zoals royaal declaratiegedrag, het ontvangen van bonussen of het drinken van dure wijn – is immers niet illegaal, maar wordt toch als ongewenst en ongepast beschouwd. Integriteit is dus een moreel begrip, waarover altijd verschil van mening mogelijk is. Het wordt bovendien vaak verward met andere begrippen, zoals corruptie en omkoping. In de literatuur zijn vele pogingen gedaan tot conceptuele verheldering⁴ en het is hier niet de plek om uitgebreid op definitiekwesties in te gaan. In plaats daarvan kiezen wij voor een in Nederland veel gebruikte en toepasbare definitie. Integriteit wordt dan omschreven als ‘het handelen overeenkomstig de (daarvoor) geldende morele waarden en normen en de daarmee samenhangen-

de (spel)regels’.⁵ Deze definitie geeft mooi weer dat integriteit een morele categorie is en dat haar betekenis wordt bepaald in een specifieke context van tijd en plaats. Potentieel misleidend in deze definitie is wel dat Huberts spreekt over ‘geldende’ morele waarden, normen en regels. Dit suggereert dat er altijd een moraal is die zonder meer geldt, maar dat is lang niet altijd het geval. Sterker nog, in integriteitskwesties is het vaak onderwerp van discussie welke moraal precies geldt. En dit is direct wel de belangrijkste stelling uit deze studie: *wat als integer geldt, staat niet vast, maar is aan verandering onderhevig*. Die verandering kan geleidelijk gaan, maar ook schoksgewijs en abrupt zijn. Inzicht in de voortdurende ontwikkeling van waarden en normen die bij integriteit en integriteitskwesties in het geding zijn, is van belang voor het begrijpen én aanpakken ervan. Integriteit is een bewegend doel.

Er is inmiddels behoorlijk veel literatuur waarin wordt gezocht naar oorzaken van integriteitschendingen in het algemeen⁶ en corruptie in het bijzonder.⁷ Tal van factoren worden daarin genoemd: van de psychologische gesteldheid van betrokkenen tot een rotte organisatiecultuur en van gebrekkige regelgeving tot onvoldoende borging van integriteit in een goed systeem. Globaal wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen oorzaken op micro- (individueel), meso- (organisatie) en macroniveau (landelijk).⁸ Individuele karaktereigenschappen of omstandigheden kunnen immers

evengoed reden voor integriteitskwesties zijn als organisatie-falen of een slecht functionerende overheid als geheel. Een bekende metafoor waarin dit terugkomt, is die van *bad apple* en *bad barrel*: is er enkel sprake van individuele rotte appels of is er ook iets mis met de mand waarin de appels liggen?

Behalve over de oorzaken van integriteitsproblemen is ook over de aanpak ervan al heel wat bekend. Zo is er onderzoek gedaan naar aantallen meldingen en soorten schendingen.⁹ Soms ook is ambtenaren en bestuurders via enquêtes gevraagd naar hun ervaringen met integriteit en het relatieve belang dat zij aan bepaalde publieke waarden hechten¹⁰, waarbij vergelijkingen worden gemaakt tussen de publieke en de private sector.¹¹ Ander onderzoek – om maar een paar richtingen te noemen – kijkt naar het effect van integriteitstrainingen¹², van codes van goed bestuur¹³ en van ambtseden.¹⁴

Vanuit de organisatiewetenschap kijkt men naar de relatie tussen integriteit en socialisatie op de werkvloer¹⁵ of naar het effect van ethisch leiderschap.¹⁶ De notie van *integrity by design* speelt een hoofdrol in studies naar organisatiekenmerken die integriteit bevorderen of juist tegenwerken. Ook het onderscheid tussen *compliance-based* en *value-based* benaderingen in de omgang met integriteitskwesties komt in de literatuur vaak naar voren.¹⁷ Maatregelen ter bevordering van integriteit worden, tot slot, in de laatste jaren steeds minder als geïsoleerde instrumenten

gezien en steeds meer als onderdelen van een breder integriteitssysteem. Een bekend voorbeeld hiervan is het idee van *National Integrity Systems*, dat ontwikkeld is door Transparency International, een ngo die zich toelegt op corruptiebestrijding.

1.3 EEN TYPOLOGIE VAN INTEGRITEITSSCHENDINGEN

Integriteit is vaak een paraplu begrip, dat te pas en te onpas wordt gebruikt om allerlei zaken te benoemen. Dat leidt in toenemende mate tot wat wel integritisme is genoemd: het te breed oprekken van het begrip ‘integriteit’, zodat het verwatert, onduidelijk en onhanteerbaar wordt, en het niettemin te pas en te onpas gebruiken. Dit leidt ertoe dat allerlei verschillende handelingen als integriteitskwestie worden geduid waar dat mogelijk helemaal niet ter zake is.¹⁸ Omdat dit de discussie, maar ook het integriteitsbeleid zelf, niet ten goede komt, is het zinniger om specifiek te kijken naar verschillende typen integriteitsschendingen. Leo Huberts heeft hiertoe met zijn onderzoeksgroep in de afgelopen jaren een handige typologie ontwikkeld.¹⁹ De meest uitgebreide versie van deze typologie kent tien typen (zie tabel 1). In dit onderzoek wordt deze typologie gebruikt om een beter beeld te krijgen van integriteitskwesties in de Nederlandse geschiedenis en om specifiek te benoemen waarop die integriteitskwesties precies betrekking hebben. Daarmee biedt de typologie ook de kans op beter toegesneden analyses en oplossingen.

Tabel 1: Typen integriteitschendingen.²⁰

1. Corruptie: omkoping
2. Corruptie: bevoordeling van vrienden, familie, partij
3. Fraude en diefstal
4. Dubieuze giften en beloften
5. Onverenigbare nevenfuncties, activiteiten en/of contacten
6. Misbruik van bevoegdheden
7. Misbruik en manipulatie van (de toegang tot) informatie
8. Discriminatie, (seksuele) intimidatie en onfatsoenlijke omgangsvormen
9. Verspilling en wanprestatie
10. Wangedrag in de vrije tijd

De typologie kan worden beschouwd als een continuüm van ‘harde’ naar ‘zachtere’ schendingen – wat overigens niets zegt over de vraag welke gedraging meer of minder afkeuringswaardig is. De hardste integriteitsschendingen zijn die van de eerste drie typen: corruptie in de zin van omkoping (1), bevoordeling van vrienden en andere relaties (ook wel nepotisme genoemd (2) en fraude en diefstal (3). Deze gedragingen zijn overduidelijk in strijd met onze sociale en politieke normen en al lange tijd strafbaar volgens wet- en regelgeving. Naarmate we het rijtje in de typologie verder volgen, vanaf nummer 4, komen we echter steeds zachtere typen tegen. Hierbij zijn de meningen veel vaker verdeeld en is niet altijd een duidelijke strafbaarheid te bepalen. Sanctioneren is als gevolg hiervan een stuk moeilijker. Dat geldt voor belangenverstrengeling – hetzij via dubieuze giften en beloften (4), hetzij via onver-

enigbare nevenfuncties (5) – misbruik van bevoegdheden en middelen (6) en misbruik van informatie (7). Deze typen leveren vaak een grijs gebied op: er is minder overeenstemming en meer debat over dan over de harde integriteitsschendingen. Sommige functies zijn immers wel met elkaar te verenigen en andere niet. Een gift met of zonder duidelijke tegenprestatie is meer of minder dubieus. Het misbruiken van een positie hoeft niet altijd tot persoonlijk voordeel te leiden en kan ook een simpel geval van onbekwaam bestuur zijn. Disfunctioneren kan goed losstaan van integriteit. De onduidelijkheid wordt nog groter bij de laatste drie typen in het rijtje: ongewenste, onfatsoenlijke omgangsvormen (8), verspilling en wanprestatie (9) en wangedrag in de vrije tijd (10) zijn gedragingen waarbij nog minder duidelijk een oordeel te vellen is. Wat voor de een onfatsoenlijk is, is dat voor de ander immers niet. Een

wanprestatie is evenmin per definitie een voorbeeld van niet-integer bestuur. Een slechte beslissing is nog geen niet-integere beslissing. Iemand kan zich bovendien in de privétijd 'misdragen' (hoewel ook de definitie van wangedrag per persoon verschilt), terwijl hij of zij op kantoor een heel goede publieke functionaris is.

Wat opvalt aan de typologie, is dat de 'hardheid' van de schending uitmaakt voor de manier waarop deze in de loop van de tijd is beoordeeld. In de naoorlogse Nederlandse geschiedenis zijn er met betrekking tot de harde schendingen weinig tot geen historische veranderingen te zien. Omkoping is hier een goed voorbeeld van. Dit wordt in Nederland al heel lang ontoelaatbaar geacht en als zodanig bestraft. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de affaire-Koopmann in de periode 1953-1959, waarbij een zekere majoor Koopmann als hoofd van de afdeling inkoop van het Ministerie van Oorlog steekpenningen aannam van industriëlen. Koopmann ontving geld in ruil voor de toezegging van orders aan de betreffende bedrijven. Toen dit uitkwam, was hierover veel publiciteit en verontwaardiging én volgde er een gerechtelijke veroordeling. Bij andere harde schendingen is hetzelfde te zien. Fraude en ook – hoewel in mindere mate – nepotisme worden feitelijk sinds begin negentiende eeuw vrijwel unaniem als ontoelaatbaar gezien en bestraft.²¹ Bij de zachtere schendingen zien wij daarentegen iets heel anders. Hier zijn in de loop der tijd veel meer

schommelingen te zien in de beoordeling van de betreffende gedragingen. Een duidelijk voorbeeld zijn de nevenfuncties van parlementariërs. Deze waren in sommige perioden bijvoorbeeld geen enkel probleem en in andere weer wel.²² Wat als betamelijk of onbetamelijk wordt gezien, is in zulke gevallen per tijd en situatie heel anders.

Wat in de typologie ook opvalt, is dat bijna iedere schending te maken heeft met de soms dunne scheidslijn tussen publiek en privaat. Dit is zelfs zozeer het geval, dat integriteit zelf zou kunnen worden omschreven als het respecteren van deze scheidslijn. De grens tussen publiek en privaat wordt echter niet bij alle typen integriteitsschendingen op dezelfde manier overschreden. Bij de harde typen integriteitsschendingen wordt privaat gemaakt wat eigenlijk publiek hoort te blijven (bijvoorbeeld belastinggeld). Bij de zachte typen wordt daarentegen juist publiek gemaakt wat privaat hoort te blijven (bijvoorbeeld seksualiteit). Bij de middelste typen ligt het ingewikkelder. Soms wordt daar het private gebruikt om publiek iets te bereiken (ongewenste nevenactiviteiten) en soms wordt het publieke gebruikt om privaat iets te bereiken (misbruik van publieke middelen of publieke informatie). In alle gevallen is echter de scheidslijn tussen publiek en privaat in het geding. De harde typen integriteitsschendingen worden bij wet verboden, zachtere typen alleen door een gedragscode of de ongeschreven moraal. Dit zegt iets over onze waar-

dering van publiek en privaat. Het publieke verdient blijkbaar een steviger bescherming dan het private.

Een laatste opvallend element in de typologie is dat er niet alleen een gradatie is tussen typen integriteitsschendingen. Er is ook binnen elk type integriteitsschending verschil in de ernst van het vergrijp. Een gift kan meer of minder dubieus zijn en de ene wanprestatie is de andere niet. De 'objectiviteit' van de integriteitsschending doet er daarbij toe. Binnen de categorie 'belangenverstrengeling' bijvoorbeeld wordt vaak een bruikbaar onderscheid gemaakt tussen daadwerkelijke belangenverstrengeling, de schijn van belangenverstrengeling en potentiële belangenverstrengeling. Niet alleen de eerste, maar ook de andere twee kunnen morele afkeuring oproepen en tot sancties leiden – onder het motto 'waar rook is, is vuur'. De integriteit van een persoon kan al staan of vallen met de schijn van belangenverstrengeling, zonder duidelijke bewijzen dat hiervan daadwerkelijke sprake is geweest. Dit onderscheid kan worden gemaakt bij alle typen integriteitsschendingen. Zo kan er ook schijnbare discriminatie of potentiële fraude spelen. Wat ten slotte de zaak nog verder compliceert, is dat er vaak sprake is van meerdere typen integriteitsschendingen tegelijk. Fraude gaat dan samen met misbruik van publieke informatie, of corruptie met belangenverstrengeling. Kortom: de werkelijkheid van integriteitsschendingen is in de praktijk vaak een stuk gecompliceerder en genu-

anceerder dan de typologie van Huberts doet vermoeden.

1.4 VRAAGSTELLING EN AANPAK

Dit onderzoek sluit aan bij bestaande literatuur over integriteit (zie paragraaf 1.2), maar heeft tegelijk echt een andere insteek. Wij proberen bijvoorbeeld geen overzicht te bieden van de stand van de integriteit in Nederland of van haar organisatorische borging. Dit is evenmin een studie naar het belang van bepaalde publieke of private waarden. In plaats daarvan richten wij ons op debatten rondom concrete integriteitsschendingen in al hun weerbarstigheid, complexiteit én rijkdom. Elke integriteitsschending is immers uniek en levert eigen inzichten op. Wij willen beter proberen te begrijpen hoe concrete integriteitsschendingen zich ontwikkelen en hoe ideeën over integer en niet-integer ('goed' en 'slecht') bestuur betekenis krijgen in een complexe, heterogene en steeds veranderende publieke omgeving vol verschil van mening en discussie. Onze centrale vraag is daarom: *wat kunnen wij leren van integriteitsschendingen in het Nederlandse openbaar bestuur in de periode 1945 tot nu?* Met andere woorden, welke betekenis is in verschillende perioden en omstandigheden gegeven aan goed en slecht bestuur en welke normatieve idealen en publieke waarden werden gehuldigd? Ook willen wij meer te weten komen over de veranderende aard en voedingsbodem van integriteitsschendingen. Tot slot willen wij concrete handvatten bieden om

deze kwesties waar mogelijk te voorzien, zo mogelijk te voorkomen en zo nodig aan te pakken.

Het helpt hierbij om de hoofdvraag – wat valt er van integriteitskwesties te leren? – op te delen in een tweetal deelvragen. Ten eerste stellen we de deelvraag: *wat kunnen wij leren van de manier waarop opvattingen over integriteit veranderen?* Wie de geschiedenis van integriteitskwesties bestudeert, ziet dat de gangbare opvattingen over wat integer is en wat niet aan verandering onderhevig zijn. Gedrag dat ooit toelaatbaar werd gevonden, is dat nu vaak allang niet meer en waar vroeger een taboe op rustte, kan nu breed geaccepteerd zijn. Publieke waarden en opvattingen over goed en slecht bestuur veranderen continu. Het is van belang dit scherp in te zien, voordat we willen spreken over gemeenschappelijke kenmerken van integriteitskwesties of patronen in de ontwikkeling van de integriteit van het openbaar bestuur. Dat brengt ons tot de tweede deelvraag: *wat kunnen wij leren over de manier waarop integriteitskwesties kunnen worden aangepakt?* Leren van integriteitskwesties betekent vooral het verhelderen van mogelijke handelingsperspectieven. Wanneer moeten bijvoorbeeld regels worden gesteld en wanneer niet? In welke situaties blijkt normerend handelen het meest effectief? Volstaat enkel streng en formeel straffen of moeten leidinggevendens juist over integriteit debatteren en medewerkers ervan proberen te overtuigen dat sommige dingen niet kunnen? In

het verlengde daarvan: moet men reactief of juist proactief zijn? Dit is de aloude vraag over voorkomen of genezen.

Bij het bestuderen van integriteitskwesties zijn enkele basale onderscheiden van belang. Om te beginnen kunnen integriteitskwesties geïsoleerde incidenten zijn (enkelvoudige kwesties), maar ook onderdeel van een patroon (meervoudige kwesties). Daarnaast kan er in een kwestie wel of geen sprake zijn van een vaststaande norm die wordt overschreden. Bij enkelvoudige kwesties met zo'n norm gaat het bijvoorbeeld om een individuele ambtenaar die een printer van het ministerie steelt. Het betreft één persoon en er is een duidelijke regel dat dit niet mag. Een meervoudige kwestie met zo'n norm is de bouwfraude uit de jaren 1990. Het betrof hier meerdere bedrijven en publieke functionarissen in een breed netwerk, maar ook was er relatief duidelijke norm- en regelgeving tegen zaken als prijsafspraken, omkoping en kartelvorming.

Bij gevallen waar geen duidelijke norm is wordt het interessanter. Hier is namelijk geen sprake van normbevestiging als de integriteitskwestie zich ontvouwt, maar van normstelling in het politiek-maatschappelijke debat. Ook hier kan het gaan om enkelvoudige kwesties, bijvoorbeeld als een wethouder en een vriend samen op kosten van die vriend op vakantie gaan, terwijl deze zaken doet met de gemeente (zoals bij Van Rey en Van Pol het

geval was). Is hier nu sprake van belangenverstrengeling of dubieuze giften? Mag dit wel of niet? Is het ‘betamelijk’? Maakt het uit of de zaken van de vriend iets te maken hebben met de portefeuille van de wethouder? Bij meervoudige integriteitskwesaties zonder duidelijke norm is het nog ingewikkelder. Er is dan een patroon van gedragingen waarvan onduidelijk is wat er nu fout aan is of waar de schuld ligt. Een voorbeeld is de eerder aangehaalde zaak van Marc Verheijen: deze staat volgens sommigen namelijk niet op zichzelf. Zij zien bijvoorbeeld een patroon in de oorzaken van de vermeende misdragingen. Limburg, de VVD, een zakelijke opstelling in het openbaar bestuur (met dus de vermenging van publiek en privaat) worden hierbij vaak genoemd. Een ander voorbeeld is de casus-Ton Hooijmaijers, waarbij sprake leek te zijn van typisch ‘ondernemend bestuur’ in de provincie Noord-Holland en de grens tussen wel of niet toelaatbaar lang niet altijd makkelijk was te bepalen.

In dit onderzoek concentreren wij ons op deze lastige gevallen. Wij richten ons op de meer zachte typen uit het rijtje van Huberts en daarbij op enkelvoudige én meervoudige kwesaties zonder duidelijke norm. Wij kijken naar integriteitschendingen waarbij niet direct duidelijk is wat er aan de hand is en waarom bepaald gedrag goed of fout wordt gevonden. Wij doen dat omdat de andere gevallen relatief simpel en vaker onderzocht zijn.

Belangrijker is echter dat wij bewust op zoek zijn naar *normstelling*. Wij bekijken zaken waarbij discussie is over wat de norm eigenlijk zou moeten zijn. Het gaat om gevallen waarbij de (juridische en morele) grenzen tussen toelaatbaar en laakbaar publiek gedrag (nog) niet scherp getrokken zijn en de grens tussen publiek en privaat steeds verschuift.

Ons onderzoek is kwalitatief van karakter. Het is tot stand gekomen door middel van onderzoek naar integriteitskwesaties in de Nederlandse geschiedenis. Wij kiezen voor een historisch geïnformeerde, interpretatieve benadering die – zo menen wij – voor de toespitsing op actuele praktische vragen in het openbaar bestuur nieuwe inzichten oplevert. Hiermee willen wij een verdieping aanbrengen ten opzichte van bestaand onderzoek. Die verdieping is gebaseerd op het uitgangspunt dat het in veel integriteitskwesaties niet bij voorbaat vaststaat wat integer is. Grenzen verschuiven doorlopend. Daarmee is ook, zoals wij hebben besproken, de beoordeling per schending constant aan verandering onderhevig. De interpretatie van integriteit en de ernst die aan diverse typen schendingen wordt gegeven, kan per periode of situatie verschillen. Integriteit is, zoals gezegd, een bewegend doel.

De basis voor dit onderzoek is casusmateriaal, dat is ontwikkeld binnen het Centre for Public Values & Ethics (CPVE) van het Instituut Bestuurskunde aan de Universiteit Leiden.²³ In de casuïstiek kijken

wij naar verschillende zogenaamde bronnen van waarden: actoren en instituties die zich met een normatieve stellingname in discussies over een integriteitskwestie mengen. Te onderscheiden zijn *juridische bronnen* (geldende rechtscodes en jurisprudentie), *'best-opinion'-bronnen* (zogenaamde morele autoriteiten, zoals toonaangevende politici, opiniemakers, filosofen of zakenlieden, die eveneens hun licht laten schijnen op integriteitskwesties), *'shop-floor'-bronnen* (de waarden en normen zoals die gelden op de werkvloer tussen professionals onderling, onder wie veelal ook de direct betrokkenen bij een integriteitskwestie) en *publieke-opiniebronnen* (meningen vanuit het bredere publiek, die in het openbaar via meer of minder traditionele media worden verkondigd). Het naast elkaar zetten van opvattingen over integriteit volgens deze verschillende bronnen, levert een manier op om een of meer – vaak verschillende – oordelen en argumenten te zien naar aanleiding van een en dezelfde integriteitskwestie. De verschillende bronnen kunnen overlappen. In het geval van Mark Verheijen gold Bas Heijne bijvoorbeeld als een opiniemaker met een bepaald moreel gezag, maar hij uitte zich tegelijkertijd in de publieke opinie. Het is hier van belang om de bron van informatie (een krant) te onderscheiden van de persoon die de mening verkondigt (Heijne). Andersom is dit niet altijd het geval. Een willekeurige brievenschrijver in het *NRC Handelsblad* is immers niet per se een morele autoriteit. Samen-

genomen leveren de opvattingen zoals verkondigd vanuit de vier bronnen een gedetailleerd en gevarieerd beeld op van wat in Nederland op enig moment als (niet-)integer gold en geldt.

Dit onderzoek heeft betrekking op politieke, bestuurlijke én ambtelijke integriteit. Samen noemen we dit integriteit in het openbaar bestuur. Wij kijken daarbij naar integriteitskwesties in het openbaar bestuur. Hieronder verstaan wij gebeurtenissen waarin de integriteit van een publieke organisatie of een publieke functionaris ter discussie komt te staan. Er moet dan in ieder geval sprake zijn van een breed maatschappelijk of publiek debat, dat zich eventueel ook kan uitbreiden naar de volksvertegenwoordiging en/of de rechtszaal. Vaak heeft een integriteitskwestie het karakter van een affaire of schandaal. In die gevallen is er extra veel ophef rond een zaak en dikwijls ook grote maatschappelijke verontwaardiging. Essentieel om te noemen is het bijzondere, publieke karakter van het publieke sector. Hierdoor heeft een integriteitskwestie altijd te maken met (aantasting van) de grens tussen publiek en privaat.

1.5 BEPERKINGEN: WAT WIJ NIET DOEN

We willen bij voorbaat een drietal beperkingen van deze studie benoemen. Ten eerste vinden wij het heel belangrijk te benadrukken dat het niet ons doel is om per casus te beoordelen of er 'echt' sprake is (geweest) van een integriteitsschending,

laat staan van corruptie. Behalve dat dit moeilijk objectief vast te stellen is, zou het ook ongepast zijn. Wij zijn geen rechters of rechercheurs en hebben voor dit onderzoek geen interviews met betrokkenen gehouden in een procedure van hoor en wederhoor. Wij baseren ons uitsluitend op bestaande, openbare bronnen en doen derhalve ook geen onthullingen. Voor de vraag en doelstellingen van ons onderzoek is het voor ons voldoende als iemands integriteit ter discussie kwam te staan. Dit betekent dat onze benadering ook gevallen toelaat waarin iemand een integriteitsschending verweten wordt zonder dat deze aangetoond is. Als een organisatie of functionaris in opspraak komt, wordt hun integriteit terecht of onterecht onderwerp van discussie. In veel gevallen – zoals we zullen zien – wordt van publieke functionarissen verlangd dat zij zelfs de ‘schijn des kwaads’ vermijden, maar het is en blijft veelal onduidelijk wat als zodanig geldt. Het feit dat personen in deze studie voorkomen, betekent daarom niet per se dat zij daadwerkelijk niet-integer of corrupt zijn geweest, maar wel dat dit van hen werd gezegd. Of zij nu in overtreding waren of niet, zij waren in elk geval in opspraak.

Ten tweede is het van belang te benadrukken dat de schandalen die in het onderstaande worden besproken, onderdeel zijn van een database die doorlopend in bewerking is. Bestaande zaken worden bijvoorbeeld bijgewerkt als wij meer informatie vinden. Ook komen er voortdurend nieuwe zaken

bij. Onze bewuste keuze voor kwalitatieve case-study's met aandacht voor context en nuance in plaats van kwantitatieve data, past bij onze benadering van en visie op integriteit en corruptie. Aan de andere kant betekent het echter wel dat de database geen volledigheid biedt. Er is natuurlijk meer, maar dat is simpelweg nog niet onderzocht. De affaires in deze studie bieden dus weliswaar geen volledig beeld (noch van het totaal aan integriteitsschendingen, noch van de beschreven kwesties), maar onze selectie levert wel typerende gevallen op waar we veel van denken te kunnen leren.

Ten derde mag als uitkomst van dit onderzoek geen uitvoerig ‘handboek integriteitsmanagement’ worden verwacht. Natuurlijk is het van belang om bepaalde randvoorwaarden in organisaties in te bouwen (zoals het hebben van een vertrouwenspersoon en een goede klokkenluidersregeling of het organiseren van integriteitstrainingen). Tegelijkertijd kunnen en willen wij over de institutionele borging van integriteit (*integrity by design* in organisaties of systemen) op basis van ons onderzoek weinig zeggen, juist omdat integriteit een (historisch) bewegend doel is. In die zin zal de lezer in het onderstaande dus weinig vinden over toetsingskaders ‘aan de voorkant’, of over een *one-size-fits-all*-aanpak van integriteit. Wij bieden geen standaard receptuur die zomaar toepasbaar is op alle gevallen. Dat past simpelweg niet bij onze centrale aannames. Integriteitskwesties verschil-

len daarvoor te sterk van elkaar en zijn sterk contextafhankelijk.

1.6 VOORUITBLIK

In de komende hoofdstukken bespreken wij aan de hand van de typologie van integriteitschendingen (zie tabel 1) concrete casussen uit enkele categorieën. Wij doen dit op basis van historisch casestudy-onderzoek naar integriteitskwesaties in de periode 1945 tot nu. Algemene inzichten over soorten schendingen worden gekoppeld aan een bespreking van specifieke gevallen. In het slothoofdstuk bespreken wij de uitkomsten in een nadere analyse om te komen tot een antwoord op onze deelvragen. Wij bekijken daar hoe en waarom bepaalde zaken als ‘fout’ werden bestempeld als gevolg van wisselende en soms tegengestelde opvattingen in publiek debat. We trekken conclusies over verandering en continuïteit in het denken en spreken over integriteit in het Nederlandse openbaar bestuur sinds de Tweede Wereldoorlog. Hoewel de rijkdom van het historische verhaal laat zien dat integriteit (goed en slecht bestuur in bredere zin) in haar context betekenis krijgt en constant aan verandering onderhevig is, benoemen wij ook enkele kenmerkende bewegingen en ontwikkelingen die naar voren komen uit zeventig jaar integriteitsschendingen en proberen we op grond van ons onderzoek enkele praktische lessen te trekken voor het openbaar bestuur van nu.

Uit het voorgaande is gebleken dat integriteitschendingen in typen zijn onder te verdelen: van hard naar zacht of van duidelijk strafbaar en fout tot lastig te plaatsen en dubieus. In wat volgt beperken wij ons tot enkele van de eerdergenoemde integriteitschendingen uit het lijstje in tabel 1. In het bijzonder zijn dat: belangenverstrengeling: dubieuze giften en beloften (hoofdstuk 2), belangenverstrengeling: onverenigbare functies, activiteiten en contacten (hoofdstuk 3), misbruik van bevoegdheden (hoofdstuk 4), misbruik van publieke informatie (hoofdstuk 5) en wangedrag in privétijd (hoofdstuk 6). Zo laten wij de drie harde categorieën buiten beschouwing, tenzij deze samengaan met andere typen in een schandaal of nauw verbonden zijn aan een van de besproken categorieën (zoals giften en beloften vaak verbonden zijn aan omkoping). Ook de categorieën ‘ongewenste, onfatsoenlijke omgangsvormen’ (nr. 8) en ‘verspilling en wanprestatie’ (nr. 9) laten wij hier buiten beschouwing. In het eerste geval betreft het een zeer ruime categorie, die zo algemeen is dat zij niet duidelijk te verbinden is aan het specifieke publieke karakter van het openbaar bestuur. Slechte omgangsvormen komen – helaas – overal voor en zijn overal om dezelfde redenen onacceptabel. Verspilling en wanprestatie hebben wij niet meegenomen om een andere reden: hiervan hebben wij, verrassend genoeg, (nog) te weinig casuïstiek in onze huidige database. Daarbij is ook dit

een tamelijk vage categorie. Slecht bestuur (een verkeerde beslissing nemen, ergens onverhoopt te veel voor betalen et cetera) is immers lang niet altijd ook niet-integer bestuur. We beperken ons daarom tot de vijf nader genoemde typen integriteitsschendingen.

2. Belangenverstrengeling: dubieuze giften en beloften

De categorie 'dubieuze giften en beloften' is lastig af te bakenen. Het woord 'dubieus' zegt dat in feite al. Bij de meeste gevallen van dubieuze giften en beloften wordt gesproken van omkoping of corruptie. Het lijkt wel of iets automatisch als omkoping gezien wordt als de betrokken ambtenaar of bestuurder op een bepaalde manier beïnvloed is door giften. Daarbij lijkt het, zeker in de publieke beeldvorming, overigens niet veel uit te maken of het gaat om geld of giften als sieraden, etentjes en reisesjes, en ook niet of de geschenken een directe tegenprestatie tot gevolg hadden of meer een goede relatie waar op de lange termijn wederzijds (inclusief publiek) voordeel uit te halen was. Toch is er een dunne en genuanceerde scheidslijn tussen (toelaatbare) giften en (ontoelaatbare) omkoping. Typisch was een recente uitspraak in de zaak tegen Jos van Rey, die onder meer werd vervolgd omdat hij zou zijn omgekocht door projectontwikkelaar Piet van Pol. Van Rey bracht echter in dat hij en Van Pol al jaren goede vrienden waren. De giften en reizen waren dus een vriendendienst en geen omkoping. De rechter oordeelde dat Van Rey had kunnen en moeten weten dat projectontwikkelaar Van Pol een tegenprestatie verwachtte voor zijn giften aan de wethouder. Tegelijkertijd was het oordeel genuanceerd vanwege de daadwerkelijke vriendschappelijke relatie, waarbij vaak niet duidelijk was of Van Rey de gift als vriend of als zakenrelatie kreeg. Reizen door Van Rey naar een villa van Van Pol in Saint-Tropez hadden volgens de rechter

bijvoorbeeld inderdaad een vriendschappelijk karakter en kunnen dus niet als omkoping worden gezien.²⁴

Dubieuze giften en beloften zijn dus weliswaar verwant aan omkoping, maar er niet per definitie gelijk aan. Omkoping is het accepteren of aanbieden van gunsten of beloften naar aanleiding van wat iemand in functie deed, doet of zal doen.²⁵ Hierbij is de intentie dat de functie wordt uitgevoerd zoals de gever verlangt.²⁶ De duidelijkste vorm van omkoping is die waarbij een ambtenaar of bestuurder een geldbedrag accepteert in ruil voor een directe tegenprestatie die in strijd is met de plicht die bij zijn of haar functie hoort. Dit is bijvoorbeeld aan de hand als iemand met drugs op zak wordt aangehouden en de agent geld aanbiedt om niet gearresteerd te worden. Lang niet altijd is het echter duidelijk of het aannemen van giften door een ambtenaar of bestuurder onder omkoping valt. Wanneer dat zo is, spreken wij van 'dubieuze giften en beloften', zoals in het voorbeeld van Jos van Rey. Dit kan bijvoorbeeld zijn omdat de ambtenaar of bestuurder naar aanleiding van de gift niet in strijd met zijn of haar plicht heeft gehandeld, of omdat er geen directe tegenprestatie was. Het kan gaan om ambtenaren die door een bedrijf getraceerd worden met uitjes, etentjes, vakanties of kortingen. Het is natuurlijk te verwachten dat een bedrijf dit enkel doet om een goede relatie te kweken die uiteindelijk voordeel moet opleveren, maar



zeker is dat niet. Bovendien is het vaak moeilijk om een directe tegenprestatie te onderscheiden. En als een tegenprestatie ten goede komt aan de publieke zaak (stel dat de gekozen dienst ook de goedkoopste is?), is het ook lastiger om de gift als verkeerd te bestempelen. Ook dit bleek uit de genoemde uitspraak tegen Van Rey. Tekenend was het feit dat in de inleiding van het procesverslag geschreven wordt over ‘het beeld dat op de zitting is ontstaan van het handelen van Verdachte 1 [Van Rey]. Een bestuurder van de gemeente Roermond die in een lange reeks van jaren – vaak vanuit (initieel) goede motieven – met oog voor de belangen van de gemeente en haar burgers, de grenzen opzocht, deze vrijwel steeds naderde en menigmaal ook, soms welbewust, overschreed’.²⁷ Het gevolg is dat er over het geven en/of aannemen van giften (of dat nu technisch gezien omkoping is of niet) wel sterke opvattingen én normen bestaan, maar ook dat die wel erg beweeglijk zijn. De geschiedenis van integriteitsschendingen laat een verhaal zien van een erg dunne lijn tussen dubieuze gift en omkoping, waarin steeds herijkt wordt wat wel en niet toelaatbaar is.

2.1 AMBTENAAR OF NIET? DE LOODSENAFFAIRE

De loodsenaffaire is met 82 veroordelingen het grootste corruptieproces ooit in de Nederlandse geschiedenis. Het schandaal, dat uitkwam in 1966, draaide rond financiële transacties in de loodsen-

sector in IJmuiden en Amsterdam. De loodsen hielpen kapiteins bij het binnenvaren van de havens van Amsterdam en deden dit werk vanaf 1859 tot 1980 als ambtenaren van het Ministerie van Defensie (aanvankelijk het Ministerie van Marine). Tijdens de echtscheidingsprocedure van één loodsman in IJmuiden in 1966 maakte zijn echtgenote (met het oog op een voor haar gunstiger inboedelverdeling) duidelijk dat de loods gedurende zijn carrière meer inkomsten had gehad dan hij had opgegeven. Uit het daaropvolgende onderzoek bleek dat dit klopte en dat hij niet de enige was. Een groot aantal loodsen bleek in ieder geval tussen 1953 en 1966 extra geld van kapiteins te hebben ontvangen voor assistentie bij het binnenvaren van de schepen. Volgens het officiële systeem kregen de loodsen van de kapiteins betaald per sleepboot die ze voor hun werk gebruikten. Per boot was dat eerst f 7,50 en later f 10. Omdat de kapiteins echter zeker wilden zijn dat hun schepen veilig in de haven kwamen, betaalden zij vaak extra voor meer sleepboten, hoewel dit strikt volgens de regels van de haven genomen niet noodzakelijk was. Het geld dat zij op deze manier extra verdienden, werd vervolgens verzameld en volgens een bepaalde verdeelsleutel als fooi over alle deelnemende loodsen verdeeld. In totaal ging het in de loodsenaffaire om f 1,75 miljoen dat als fooi was binnengehaald. Uiteindelijk werden in 1970 82 loodsen vervolgd voor het aannemen van steekpenningen en ongeoorloofde giften in hun hoedanigheid als ambtenaar.

De eis was f 500 boete, twee maanden celstraf en vijftig dagen voorwaardelijk.²⁸

De affaire duurde enkele jaren en liet een interessante discussie zien en een verschil van inzicht tussen betrokken actoren. Dat loodsen extra geld kregen, zagen zijzelf als een volstrekt normale praktijk. Zij kregen simpelweg fooi voor goed werk onder moeilijke omstandigheden met grote veiligheidsrisico's. Het was bovendien een traditie en een uiting van dank en had dus niets met steekpenningen of corruptie te maken. 'Echte' omkoping kon men vinden in de havens van Latijns-Amerika.²⁹ Dat de loodsen werden weggezet als corrupte criminelen en werden gearresteerd, vonden zij dan ook onbegrijpelijk.³⁰ Bijzonder veelzeggend was de discussie over publiek en privaat. De loodsen zagen zichzelf niet als publieke ambtenaren, maar als private loodsen. Het loodswezen was weliswaar al in 1859 publiek gemaakt, maar elders was het nog steeds privaat, zoals in de haven van Antwerpen. De loodsen waren sinds 1859 bij het Ministerie van Marine ofwel Defensie ondergebracht. Zij zagen zichzelf dus niet als 'typische' ambtenaren, maar ook niet als defensiepersoneel. Hun werk was immers nauwelijks verwant aan andere taken van Defensie. Loodsen stonden hierdoor ver van het ministerie en de overheid af en voelden geen binding met het ambtenaarschap.

In deze gepercipieerde private context was de gift van de kapiteins een gift aan 'hardwerkende zeebonken' en geen steekpenning aan ambtenaren van het Ministerie van Defensie. Ook uit verschillende media van die tijd bleek overwegend sympathie voor de loodsen, deels vanwege dezelfde sentimenten. Hun lage salaris was daarnaast reden om mild te zijn.³¹ De loodsen en hun advocaat ontkenen bovendien dat er meer sleepboten waren gebruikt voor het binnenhalen van schepen dan strikt noodzakelijk was geweest en dit bleef ook voor de rechter tot het einde niet bewezen. Evenmin kon worden bewezen dat zij nalatig waren geweest in de uitvoering van hun werk. Er was als gevolg van deze praktijken geen schip minder netjes de haven ingeloodst. Hoewel de loodsen werden vervolgd voor het accepteren van steekpenningen (artikel 363 van het toenmalige Wetboek van strafrecht) én voor het accepteren van giften als ambtenaren (artikel 362 van het toenmalige Wetboek van strafrecht) kon dus alleen het laatste bewezen worden.³² Zij kregen een boete, maar konden al snel weer aan het werk; al was het maar omdat er anders niemand over zou zijn om het loodswerk te doen. De affaire toont, tot slot, grote gelijkenis met een veel recenter schandaal rondom Amsterdamse marktmeesters, die in 2016 werden veroordeeld voor het vragen en aannemen van steekpenningen. Zij vroegen € 2 tot € 40 aan marktkooplieden in ruil voor een plekje op de markt met voorrang en omzeilden vaak regels rond de verschijningsplicht

door pasjes te scannen als een marktkoopman er niet was. De opbrengst werd onderling verdeeld. Ook hier sprak de rechtbank van fraude en omkoping, maar voerde de verdediging aan dat het om fooien of 'koffiegeld' ging, waar geen tegenprestatie tegenover stond.³³

2.2 POLITIEBUREAU WARMOESSTRAAT EN DE CHINESE ONDERWERELD

Een andere zaak waarin de scheidslijn tussen (toelaatbare) gift en (ontoelaatbare) omkoping ter discussie kwam te staan, was de affaire rondom het Amsterdamse politiebureau Warmoesstraat op de Wallen. Dagblad *De Waarheid* berichtte in oktober 1976 over omkoping van politieagenten van het bureau door de Chinese onderwereld. Het schandaal werd groter naar aanleiding van een interview met ex-agent Jac. Zijlstra in de *Nieuwe Revu* van 28 januari 1977.³⁴ Een ware mediahype leidde tot veel meer aandacht voor corruptie dan voorheen. Het leverde een onthutsend, maar complex beeld op van de gang van zaken.

Van oudsher had het gebied van de Wallen uiteraad te maken met problemen rond prostitutie en drankgebruik. Vanaf de jaren '60 werd Amsterdam echter ook een knooppunt voor drugshandel (veelal heroïne), grotendeels in handen van Chinezen en Nederlanders van Chinese afkomst.³⁵ Tegelijkertijd was het politieapparaat in de hoofdstad (en elders) sterk verouderd, gefragmenteerd en te

onderbemand om iets aan de problemen te doen. Het waren ideale omstandigheden voor corruptie. *De Waarheid* berichtte over nauwe relaties tussen agenten en de Chinese gemeenschap in de wijk. Het interview met Zijlstra bevestigde de verhalen. Uit eigen intern onderzoek van de politie en de Rijksrecherche naar Bureau Warmoesstraat (een eerste onderzoek in 1976 en een tweede in 1978) bleek ook van alles. Zo werden er illegale activiteiten door de vingers gezien in ruil voor geld en gratis etentjes. Kennelijk was het aanbieden van giften structureel. De baas van een Chinees gokhuis bekende dat hij op vaste momenten, twee keer in de maand, geld gaf aan zo'n vijftig agenten. Een ander, 'Charley' Yan Tim Lee – discipel van Chung Mon, de leidende figuur in de Chinese onderwereld – reed met Kerstmis langs tientallen adressen, waaronder die van hoge politieofficieren, gewone agenten én een officier van justitie om een goedgevulde fruitmand te geven.³⁶ Chinezen zouden agenten daarnaast duizenden guldens hebben geboden om niet gearresteerd te worden als ze waren betrap op drugsbezit. Ook zouden agenten zelf direct betrokken zijn geweest bij de heroïnehandel³⁷ en waren agenten geregeld in de Chinese gokhuizen te vinden. Dat laatste was op zich niet heel vreemd. De openbaar aanklager had het de Chinezen toegestaan om illegale gokhuizen te exploiteren.³⁸

De praktijken waren op het bureau zelf algemeen bekend, maar werden tot het interne onderzoek in 1976 nauwelijks bediscussieerd of bestreden. De redenen waren divers. Het *esprit de corps* van de politie maakte aan de bel trekken lastig. Bovendien waren lang niet alle agenten ervan overtuigd dat zij iets verkeerd hadden gedaan. Goede banden met de (Chinese) onderwereld werden vaak essentieel geacht om 'de lijnen kort te houden'. Dat was historisch ook zo gegroeid op de Wallen.³⁹ De aard van het politiewerk en -optreden gaf de onderwereld alle kans om ongestoord te werk te gaan. Laissez-faire-leiderschap en agenten die vanwege bergen papierwerk vooral achter hun bureau zaten in plaats van op straat patrouilleerden, gaven criminelen veel autonomie. Zo was er een 'systeem' ontstaan waarbij de onderwereld, en de Chinese in het bijzonder, veel invloed kreeg binnen het politieapparaat in de stad.⁴⁰

Uiteindelijk werden verschillende agenten vervolgd voor corruptie, iets wat in het gezapige Nederland nog nooit was vertoond. Tijdens het proces zei de verdediging dat de agenten niet anders hadden kunnen doen. Wat zij deden was juist normaal gezien de omstandigheden in de wijk en nodig om hun werk uit te oefenen, bijvoorbeeld om informanten te vriend te houden. Van corruptie was om die reden geen sprake. Bovendien werd de schuld vooral bij het falende leiderschap en de slechte politieorganisatie gelegd.⁴¹ De aanklager eiste daaren-

tegen hoge straffen van drie weken tot vier maanden celstraf. De rechter nam deze eis niet over. In plaats daarvan werden drie agenten beboet, twee vrijgelaten op basis van een technische fout (maar later alsnog veroordeeld en beboet) en een laatste werd vrijgelaten bij gebrek aan bewijs. Vervolgens riepen de rechters op tot nader intern onderzoek, waarmee zij het hele probleem in feite weer bij de politie zelf neerlegden. Zo werden vooral de anti-drugseenheid en de leiding van de politie alsmede hun falende beleid onderwerp van discussie en kritiek.⁴² De vervolgde agenten werden opeens gezien als arme pionnen in een veel groter spel, waaraan zij hadden kunnen ontkomen.

De affaire duurde tot rond 1980, toen deze ook in de media wel was uitgewoed. Achteraf gezien was de affaire een belangrijk ijkpunt voor de omgang met giften en beloften in Nederland. Het was de eerste affaire van deze grootte waarbij de media volop een rol speelden in het openbaar maken van voorheen totaal onbereikbare informatie. Als gevolg van interne lekken van agenten, die de slechte politieorganisatie en haar leiderschap ogenschijnlijk beu waren, werd het schandaal een mooi doelwit voor publiek moraliseren. Tegelijkertijd werd het geven en ontvangen van giften ná het schandaal weer volledig in de taboesfeer ondergebracht door de politie zelf. Dit werd vergemakkelijkt doordat het schandaal vooral werd gezien als een anomalie, een uitzonderlijk gebeuren in het overwegend schone

Nederland. De discussie leidde daarbij niet tot blijvende duidelijkheid over giften en beloften. Dat zou pas in de jaren '90 komen.

2.3 BOUWFRAUDE: DE ZAAK-SJAAK BAARS EN DE ZAAK-JANSSEN DE JONG

Sinds de jaren '90 is de aandacht voor de categorie 'dubieuze giften en beloften' toegenomen en de scheidslijn tussen toelaatbare gift en ontoelaatbare steekpenning duidelijk verhard. Dat is deels gebeurd als gevolg van enkele grote schandalen sinds die tijd, alsmede vanwege bredere aandacht voor het thema 'integriteit' als zodanig. Een aanjager voor de omslag lijkt vooral de beerput van bouwfraude-affaires te zijn geweest, die vanaf begin jaren '90 werd blootgelegd. Justitie deed tussen 1992 en 1995 elf onderzoeken naar corruptie, waarbij 25 wegebouwers, aannemers, architecten en andere commerciële partijen betrokken waren. In 2002 kwam de parlementaire enquête naar bouwfraude met vernietigende conclusies, resulterend in het aftreden van minister Benk Korthals. Boven alles bleek een passieve houding van personen op hoge posities in het bedrijfsleven, in het landsbestuur en bij toezichthoudende instanties de reden dat het systeem van kartelvorming en prijsafspraken jarenlang in stand kon blijven. Over de dubieuze giften werden daarentegen minder harde conclusies getrokken. Naast prijsafspraken en kartelvorming tussen bouwbedrijven (duidelijk strafbare zaken)

ging het ook hier vaak om dubieuze giften en beloften van bedrijven aan publieke functionarissen, maar deze waren niet altijd makkelijk of eenduidig als strafbare omkoping aan te merken. De norm over giften en beloften moest deels nog gesteld worden. De enquêtecommissie vond in 2002 geen concreet bewijs voor de bewering dat ambtenaren waren omgekocht in de zaken die de commissie bekeken had. Dat is interessant, zeker omdat uit vergelijkbare zaken blijkt dat omkoping én het geven en aannemen van giften en beloften wel degelijk een rol hadden gespeeld in vergelijkbare affaires.

Kenmerkend was de zaak rondom wegebouwer Sjaak Baars, uitgebreid beschreven door Joep Dohmen.⁴³ Uit onderzoek van een accountant bleek onder meer dat Baars en zijn verschillende bouwbedrijven bij projecten in de provincie Limburg in de periode 1985-1989 f 300.000 per jaar uitgegeven hadden aan steekpenningen. Baars werkte naar eigen zeggen volgens twee methodes. De eerste was om geld te betalen om klussen voor zijn bedrijven te krijgen, de tweede was om geld te betalen om vriendschappen te sluiten die op termijn gunstig konden zijn voor het bedrijf. Zo betaalde hij mensen op belangrijke posities om hem te adviseren en informatie te geven over mogelijke klussen, stuurde hij vijfhonderd mensen een kerstcadeau, nam hij leningen van mensen over en ging hij op reis met ambtenaren die invloed hadden op aanbestedingen.

De zaak rondom Baars laat enerzijds zien dat giften en beloften wel degelijk als serieus probleem werden gezien. Anderzijds leek het wel alsof het grote geweld van kartelvorming en cetera serieuzer werd bekeken en dat de volledige schaal van het geven en aannemen van giften en doen van beloften door officiële instanties nauwelijks grondig werd onderzocht. Zijn eerste methode werd wel direct als omkoping aangemerkt. Dat gold echter niet of in mindere mate voor de tweede. Hier was de tegenprestatie immers niet direct te zien en kon het ook gaan om bijvoorbeeld daadwerkelijke vrienden-diensten of klantenbinding. Joep Dohmen heeft voor zijn boek veel losgekregen, maar voor Justitie en de Belastingdienst leek het haast wel te ingewikkeld om zaken hard te maken. Baars zette giften bijvoorbeeld onder verschillende namen in de boeken gezet: onder meer als 'extra verdiensten', 'acquisitie', 'representatiegelden', 'advertentie-gelden' of 'restbetalingen'.

Enkele publieke functionarissen (onder wie enkele CDA-bestuurders in Echt) zijn wel veroordeeld voor het aannemen van steekpenningen,⁴⁴ maar Baars zelf is nooit ergens voor veroordeeld. Dat kwam vooral door de complexiteit van de zaak en het traag procederen door de overheid.⁴⁵ Dat er over een cultuur van giften en beloften (de f 300.000 die Baars hiervoor jaarlijks apart hield, duiden hier toch wel op) relatief weinig ophef kwam, was en is wel opmerkelijk. Het kwam wellicht doordat

ook de zaak-Baars deels als exceptioneel incident werd neergezet (de appel is rot, maar het systeem is gezond).⁴⁶ Het kwam daarnaast wellicht ook doordat giften en beloften nog steeds grijs gebied zijn. De meningen waren hoe dan ook verdeeld. Dohmen beschreef hoe J. Chermin, administratief hoofd van de bedrijven van Baars, heeft toegegeven dat omkoping door middel van giften en beloften dagelijks gebeurde. Tegelijkertijd zag hij dit echter niet als corruptie, maar als economisch essentiële uitgaven in een competitieve markt. Hij had er dan ook geen moeite mee om ambtenaren om te kopen of te fêteren in ruil voor meer en/of grotere opdrachten.⁴⁷ Zo werden zaken nu eenmaal gedaan. De betrokken ambtenaren zelf zagen het kennelijk evenmin als een al te groot probleem (of namen willens en wetens het risico). Het waren meer leuke en onschuldige extra's bij hun baan.⁴⁸

De giften-en-beloftenproblematiek werd bij Baars dus niet of nauwelijks onderzocht. Het probleem van een heersende cultuur werd daarmee evenmin aangepakt. Dat bleek wel uit latere bouwfraudezaken. In een vergelijkbare maar latere zaak rondom Janssen de Jong speelden giften en beloften bijvoorbeeld een grote rol. Tussen 2005 en 2009 waren er meerdere gevallen waarbij ambtenaren van verschillende Limburgse gemeenten waren beïnvloed door medewerkers van het bouwbedrijf Janssen de Jong Infra. In ruil voor geld, uitjes en gratis bouwwerkzaamheden gaven ambtenaren het bouwbe-

drijf voordeel bij de aanbestedingen waar zij over gingen, wat veel publiek geld kostte. Werknemers van Janssen de Jong vroegen bovendien lage bedragen om opdrachten binnen te krijgen, maar deden vervolgens meer werk dan oorspronkelijk gepland was, waardoor de kosten uiteindelijk twee- tot driemaal hoger uitvielen. Er kwamen ook rekeningen voor werk dat nooit gedaan was. Een ambtenaar in Heerlen sprak om de week de regiomanager van Janssen de Jong en maakte in die tijd afspraken over in totaal 126 fictieve bouwprojecten, die de gemeente zo'n € 400.000 kostten.

In de zaak-Janssen de Jong kwam het wel tot veroordelingen. Een ambtenaar van de provincie Limburg had gratis renovaties aan zijn huis en tuin geaccepteerd, en zou vaak zelf gevraagd hebben om giften. Hij werd veroordeeld tot vijftien maanden cel wegens het schaden van het vertrouwen dat er in hem was gesteld. Hij moest de provincie € 19.450 betalen om in de schade tegemoet te komen, en zijn vrouw kreeg een taakstraf van tweehonderd uur opgelegd omdat ze op de hoogte was geweest. Verder kregen vijf gemeenteambtenaren een taakstraf of celstraf opgelegd. De meesten van hen mochten twee jaar geen functie bij de overheid hebben. Hoewel de betreffende ambtenaren zodoende in ruil voor hun diensten naast geld vooral moeilijker te plaatsen giften kregen (zoals gratis bouwwerkzaamheden, kaartjes voor concerten en voetbalwedstrijden, uitjes, diners en gratis reisesjes),

leek dit in het politiek-maatschappelijke debat niet veel te hebben uitgemaakt. De Limburgse ambtenaren die werden veroordeeld in de zaak-Janssen de Jong werd vooral aangerekend dat zij het vertrouwen van de burger in de overheid hadden geschaad. Over twee ambtenaren die een celstraf kregen opgelegd wegens het aannemen van giften of beloftes van Sjaak Baars werd gezegd dat ze hun vertrouwen als ambtenaar hadden verspeeld en hun ambtelijke integriteit in gevaar hadden gebracht.

Bouwaffaires als die van Baars en Janssen de Jong lijken zodoende op de langere termijn wel een rol te hebben gespeeld in bewustwording en opstelling van beleid rondom dubieuze giften en beloften. Ze vormden niet alleen de opmaat voor de integriteitshausse na de speech van Ien Dales voor de VNG in 1992⁴⁹, maar legden ook institutionele problemen bloot in de samenwerking tussen publiek en privaat én de interne organisatie van de overheid. Zo was er sprake geweest van falend toezicht en te laat ingrijpen door de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en het Openbaar Ministerie (OM). De affaires leidden indirect ook tot specifiek beleid over giften. Vanaf 1997 kwamen er bijvoorbeeld striktere regels over giften en geschenken in artikel 64 van het Algemene Rijksambtenarenreglement.⁵⁰ Ook leidde het tot striktere procedures bij aanbestedingen (vooral in Limburg), de instel-

ling van codes van goed bestuur⁵¹ en strakker overheidstoezicht op subsidieverstrekking.⁵²

2.4 VAN FOOI NAAR STEEKPENNING

Op basis van voorgaande voorbeelden is wel iets van een trend te zien in de omgang met dubieuze giften en beloften in de loop der tijd. Op basis van het beperkte aantal besproken gevallen kunnen we hier uiteraard niet heel veel over zeggen. Wel is duidelijk dat omkoping altijd als een probleem is ervaren, maar dat lang niet alle giften en beloften ook in de praktijk daadwerkelijk als omkoping werden beschouwd. In de beeldvorming lijkt dit naarmate de tijd vorderde wel meer het geval te zijn geweest. Het lijkt met andere woorden alsof de opvattingen en normen over het aannemen van giften strenger zijn geworden in de laatste decennia. Praktijken bij de Amsterdamse politie in de jaren '70 (of het voor de jaren '80 nog kenmerkende Amsterdamse 'naggen dalven'⁵³ ...) zijn er tegenwoordig niet meer bij (althans een stuk minder, is onze indruk). Van twijfel over en sympathie voor het aannemen van giften, zoals bij de loodsenaffaire, is tegenwoordig veel minder sprake. Er lijkt een norm te zijn ontstaan tegen het aanbieden en accepteren van giften en beloften, ook al is er ogenschijnlijk geen intentie tot beïnvloeding. Van ambtenaren en bestuurders wordt verwacht dat ze geen vragen over hun integriteit oproepen en dus ook de schijn van omkoping te allen tijde moeten voorkomen. Daarbij past

terughoudendheid in het aannemen van giften en beloften.

Een ander terugkerend element is de rol van de media in het aankaarten van de misstand. Wij zien ook hier een voorzichtige lijn, ondanks de verschillende aard van de besproken zaken, van minder streng naar strengere veroordeling. De media waren relatief een stuk milder over de loodsenaffaire dan over het geval Warmoesstraat, dat in feite niet veel later plaatsvond. Bij de loodsenaffaire werd nauwelijks gesproken van een omkooptschandaal, met de bijbehorende negatieve opvattingen. *De Telegraaf* gebruikte bijvoorbeeld het veelzeggende citaat van een oud-gezagvoerder van een rederij: "Het woord penningen is in verband met de loodsenaffaire juist, maar van steek klopt geen steek."⁵⁴ Het was voor de loodsen als ambtenaren weliswaar verboden om zonder toestemming geschenken aan te nemen, maar om deze hardwerkende zeerotten nu als criminelen te behandelen, ging velen toch een stap te ver. Voor de media (en andere actoren) leek het oordeel 'goed' of 'fout' vooral afhankelijk van de vraag of er een tegenprestatie was geweest en of de publieke zaak was geschaad. Dat was bij de loodsen veel minder (zelfs helemaal niet) het geval dan bij de Warmoesstraat- en de bouwfraudezaak. Als gevolg hiervan zien wij strengere regels, hardere sancties en grotere publieke verontwaardiging als de publieke zaak wel is geschaad. Dat het gedrag in kwestie op grote schaal voorkomt, lijkt

bovendien bij te dragen aan het relatief accepteren van dubieuze giften en beloften. Het gegeven dat vrijwel iedere loods meedeed, was voor media en publieke opinie een factor van betekenis. Het is tekenend bij het onderzoek in de loodsenaffaire dat de betrokken loodsen al snel na hun verhoor weer vrijgelaten werden.

Iets soortgelijks gold ook bij de Amsterdamse agenten, die op termijn ironisch genoeg niet werden neergezet als daders, maar als slachtoffers van een corrupt systeem. Als veel mensen meedoen aan praktijken van dubieuze giften, wordt dit minder snel van binnenuit gerapporteerd. Er zal minder worden geklaagd over gedrag dat iedereen als normaal ziet. Het is niet vreemd dat de loodsen nooit gerapporteerd hebben dat zij fooien ontvingen, aangezien iedereen dit deed en het voor hen de normale gang van zaken was. Bij bureau Warmoesstraat accepteerde niet iedereen giften uit de onderwereld, maar de agenten waren erg loyaal naar elkaar en zeiden niets van het dubieuze gedrag van collega's. Bij Sjaak Baars trokken accountants-bureaus en zelfs de Belastingdienst niet of te laat aan de bel, hoewel Baars naar het schijnt openlijk de post 'steekpenningen' lijkt te hebben opgenomen in zijn belastingaangifte. De Belastingdienst was hiermee niet naar Justitie gegaan en had alleen praktische afspraken met Baars gemaakt over het opvoeren van steekpenningen als aftrekpost. De verklaring van deze houding is mogelijk dat het ge-

drag van Baars geen uitzondering was. Zo ging het nu eenmaal.

Er zijn ook andere zaken in de besproken schandalen die wijzen op trends in ontwikkelingen. De private partij die giften aanbiedt, kan dit simpelweg doen omdat dit voordeel kan opleveren, maar soms lijkt er ook weinig keus te zijn. Rederijen kozen er bijvoorbeeld niet altijd zelf voor om loodsen fooien te geven; dit hoorde er steeds vaker bij, ongeacht hoeveel sleepboten werden ingezet. Bedrijven verdedigen het aanbieden van giften aan ambtenaren en bestuurders ook wel door te zeggen dat het bij de (lokale) overheid nu eenmaal zo werkt, dat giften een smeermiddel van de economie zijn of dat ze niet kunnen achterlopen op concurrenten, die hetzelfde doen. Een woordvoerder van Janssen de Jong zei tijdens de affaire dan ook dat corruptie nog veel voorkwam bij gemeenten in Zuid-Limburg en dat het bedrijf er moeilijk onderuit kon om op deze manier zaken te doen. Wij hebben ook gezien dat het hoofd administratie van Baars zei dat hij geen moeite had om mee te werken aan het gebruik om ambtenaren met giften te beïnvloeden, omdat dit voor het bedrijf noodzakelijk was vanwege de concurrentie. Baars zelf stelde dat goed contact met invloedrijke mensen nodig was om opdrachten binnen te halen.

Het omkopen of smeren van ambtenaren door een bedrijf gaat natuurlijk niet zelden samen met ande-

re misdragingen die een bedrijf op een oneerlijke manier bevoordelen. Janssen de Jong was in 2006 al beboet wegens kartelvorming. Dubieuze giften en beloften kunnen zo gezien onderdeel zijn van een verborgen schaduwstrategie van een bedrijf, die bestaat uit zorgvuldig ontwikkelde onwettige manieren om doelen te behalen.⁵⁵ Ook van bedrijven wordt in zekere mate aandacht voor integriteit verwacht. Er is geen privaat equivalent van artikel 362 van het Wetboek van strafrecht, maar de private partij is wel strafbaar bij omkoping. Het verschil tussen de veroordelingen bij Sjaak Baars en bij Janssen de Jong suggereert dat de normen voor bedrijven tussen 1993 en 2010 strenger zijn geworden. Er werd enkele keren een zaak begonnen tegen Baars, maar hij werd uiteindelijk nooit veroordeeld. Bij Janssen de Jong kregen een manager en oud-manager daarentegen een celstraf van respectievelijk veertien en twaalf maanden opgelegd wegens het oneerlijk bevoordelen van het bedrijf en het verstoren van de markt. Zij werden daarmee zwaarder gestraft dan sommige ambtenaren die de giften hadden aangenomen. Er waren meer gevolgen voor het bedrijf: de gemeente Heerlen ontwikkelde een beleid om alleen integere bedrijven opdrachten te geven, en Janssen de Jong kwam twee jaar op de zwarte lijst te staan.

Ook anderszins zien we dat de regels strenger en gedetailleerder worden en dat sancties vaker volgen. De agenten van bureau Warmoesstraat die

in de jaren '70 werden veroordeeld, kregen slechts een boete. Ze werden overgeplaatst naar andere bureaus, maar konden hun werk blijven doen. Deze straf klinkt nu relatief mild. Korpsen uit heel Nederland geven aan dat er vroeger geen probleem werd gemaakt van giften als een standaardkorting op de restaurantrekening. Het was ook normaal om dit te accepteren. In de jaren '90 ontstond er meer bewustzijn over integer handelen.⁵⁶ Dit had zowel te maken met veranderende normen en waarden in de maatschappij als met reorganisaties binnen de politie.⁵⁷ Vanuit de korpsleiding kwamen er strengere normen, die meteen aan de nieuwe generatie zijn meegegeven. Sindsdien is vooral het bedingen van kortingen verminderd. In 2004 had 65 procent van de politiekorpsen regels over het aannemen van geschenken en kortingen. Bij 47 procent van de korpsen mochten helemaal geen geschenken worden aangenomen, ook niet onder een bepaald bedrag; bij alle overheidssectoren was dit gemiddeld 7 procent. Op sommige plekken is het nog wel acceptabel om, met toestemming, een geschenk van een dankbare burger aan te nemen, omdat het slecht voor de verhoudingen tussen de politie en de maatschappij kan zijn om dit te weigeren. Hierbij gaat het wel om echt kleine giften, zoals een taart, en niet om structurele kortingen of andere geschenken van bedrijven, of om giften waarmee de gever bijbedoelingen lijkt te hebben.⁵⁸

3. Belangenverstrengeling: onverenigbare nevenfuncties, activiteiten en contacten

Belangenverstrengeling is net als de andere in dit onderzoek een lastige maar interessante categorie. Ook hier gaat het vaak om grijs gebied, waarbij in brede zin sprake is van overtreding van een bepaald evenwicht tussen het private belang en het algemene publieke belang. Hoewel er genoeg wetsartikelen zijn over belangenverstrengeling, is een eenduidige definitie nog lastig te geven. Het voormalige Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) beschreef belangenverstrengeling als 'een conflict tussen de publieke taakuitoefening en de privébelangen van een overheidsfunctionaris. Het gaat dan om situaties waarbij de functionaris privébelangen heeft die op gespannen voet staan met de uitvoering van zijn taken en verantwoordelijkheden en deze op nadelige wijze beïnvloeden'.⁵⁹ Anderen geven een soortgelijke omschrijving van belangenverstrengeling: 'Als een overheidsfunctionaris naast zijn publieke ambt ook nog andere belangen heeft die daar mogelijk mee in strijd zijn.'⁶⁰ Het gaat bij belangenverstrengeling volgens hen 'om het spanningsveld tussen publieke en private taken. Ook het vermijden van 'de schijn tegen' behoort ertoe'.

Ondanks dergelijke definities blijft de spanning tussen publieke taakuitoefening en private belangen vaak lastig hard te maken, erg contextgevoelig en daarmee fluïde. Het BIOS gaf zelf ook aan dat belangenverstrengeling een lastig probleem is, 'omdat het ingewikkeld is de belangen die tot

verstrengeling kunnen leiden helder te krijgen. Daarnaast is de scheidslijn tussen wat wel en wat niet kan, dun. Omdat niet altijd exact duidelijk is wat gewenst is, ontstaan situaties die discutabel zijn'.⁶¹ Meningen lopen zodoende ook haast inherent uiteen over de vraag of een publieke handeling wel of niet op gespannen voet staat met private belangen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geeft een specifiekere betekenis aan dit type schending. Om die reden is het een definitie die we ook overnemen in dit onderzoek. Het ministerie laat onverenigbare nevenactiviteiten en misbruik van positie/bevoegdheden samenvallen onder de noemer belangenverstrengeling.⁶² In dit onderzoek gaan wij hierin mee, ondanks de altijd aanwezige overlap en samenhang tussen categorieën die ook met de definitie van het ministerie niet verdwijnen (sterker nog: het ministerie geeft als voorbeelden verschillende uitingen, zoals omkoping (corruptie), misbruik van legitimatiebewijs (identiteitsfraude), machtsmisbruik of het aannemen van geschenken.

Wij bakenen belangenverstrengeling dus af door ons te beperken tot twee zaken. Ten eerste is dat het verrichten of hebben van onverenigbare nevenactiviteiten en/of nevenfuncties. Deze zijn te definiëren als de (mogelijke) inmenging van persoonlijke belangen met publieke of organisatiebelangen, doordat de nevenactiviteit of -functie uitgevoerd wordt naast de publieke functie.⁶³ In de



gevaarenzone zitten dan bijvoorbeeld Kamerleden met commissariaten in het bedrijfsleven of een eigen adviesbureau voor de publieke (of private ...) sector. Het grijze gebied is direct zichtbaar. Dergelijke nevenfuncties zijn zelden strafbaar en kunnen bovendien heel goed samengaan met de hoofdfunctie. Tegelijkertijd kan het ook weleens misgaan, zeker als er sprake is van botsende financiële belangen en als de schijn van verstrengeling eenmaal gewekt is. Wij zien dat vaak in discussies over nevenfuncties, die om de zoveel jaar opkomen, waarin kritiek wordt geuit op mensen als Loek Hermans, Elco Brinkman of Annemarie Jorritsma, die 'grossieren in bijbanen'. De vraag is dan vaak of die functies zowel in praktische als morele zin eigenlijk wel te verenigen zijn. Typisch voorbeeld uit recente tijden was een relletje rondom minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport Edith Schippers en haar man Sander Spijker in 2016. Het betrof mogelijke belangenverstrengeling in morele zin (dat wil zeggen dat juridisch alles in orde was), toen bleek dat, terwijl Schippers zich als minister hard maakte voor kostenbesparing in de zorg, het de baan van haar man was om ziekenhuizen te adviseren 'zo slim mogelijk' te declareren.⁶⁴ Ook zaken als vriendjespolitiek (nepotisme) behoren zodoende tot deze categorie, waarbij mensen vrienden en familie bevoordelen.

Eveneens vallen hieronder zogenaamde 'draaideurconstructies', waarbij de publieke functie en

het private belang wel heel soepel in elkaar overlopen, wat personen in kwestie niet zelden op kritiek komt te staan. Zo ontstond er in februari 2017 een rel toen bleek dat VVD-senator Annemarie Jorritsma in maart 2004, enige tijd na haar ministerschap op Economische Zaken, als commissaris aan de slag was gegaan bij een bedrijf dat ze als bewindspersoon een opdracht in het JSF-dossier had gegund.⁶⁵ In een soortgelijke constructie tussen politiek, ambtenarij en bedrijfsleven vertrok voormalig minister van Binnenlandse Zaken Maxime Verhagen naar Bouwend Nederland, ging secretaris-generaal op het Ministerie van Economische Zaken Chris Buijink naar de Nederlandse Vereniging van Banken en ging Camiel Eurlings na zijn ministerschap bij VenW aan de slag bij de KLM. Als bewindspersoon is het formeel niet toegestaan om het belang van een toekomstige werkgever in plaats van het publieke belang te dienen. Dat is een echter een nauwelijks te controleren regel. De draaideur speelt niet alleen bij politieke bewindspersonen. Zo was er het geval van ambtenaar Maurice van Hurck van het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (nu Onderwijs, Cultuur en Welzijn), op de directie Vluchtelingen, Minderheden en Asiel. Toen er rond 1990 meer asielzoekers naar Nederland kwamen dan verwacht, zette dit druk op het werk van de directie van Van Hurck, die verantwoordelijk was voor het vinden van noodopvang. Het private bedrijf Commerce Vastgoed BV bood vier locaties aan voor deze nieuwe asielzoekerscen-

tra. Van Hurck nam, vlak voordat met dit bedrijf in zee werd gegaan, ontslag bij het ministerie en werd partner van Transito Plus BV, onderdeel van dezelfde holding als Commerce Vastgoed BV. Naar aanleiding van deze gebeurtenis werd Van Hurck beschuldigd van schijn van belangenverstrengeling en misbruik van voorkennis. De verantwoordelijke minister Hedy d'Ancona wimpelde de zaak echter af als een incident en stelde dat het de aandacht afleidde van het daadwerkelijke probleem, namelijk de opvang van asielzoekers.

Een belangrijk gegeven is dat het in gevallen van belangenverstrengeling vaak gaat om *potentiële* belangenverstrengeling of de *schijn van* belangenverstrengeling. Het is daarbij de vraag of die schijn tegenwoordig eerder is gewekt en harder wordt veroordeeld dan vroeger. Belangenverstrengeling in de vorm van nevenfuncties lijkt bijvoorbeeld al zeker sinds de jaren '70 veel aandacht te hebben gekregen. Van belang was een vrij uniek artikel van 15 januari 1976 in het *Nederlands Dagblad* over belangenverstrengeling en het openbaar maken van nevenfuncties door Kamerlid Roolvink. Hij was ook adviseur van olieconcern Gulf. Hoewel er niet openlijk werd getwijfeld aan de onkreukbaarheid van Roolvink (hij had zijn activiteiten wel opgegeven aan de fiscus), werd het wel vreemd gevonden dat zijn rol als adviseur in de politiek werd stilgehouden. In het artikel wordt dan ook opgeroepen om nevenfuncties openbaar te maken (Nederlands

Dagblad, 1976). Tegelijkertijd gebeurde er niet veel. De ophef zou in recente tijden een stuk heftiger zijn geweest. Dat laatste bleek ook uit de affaire rondom het 'Beste Els'-briefje in 1997 (zie verderop). Dat was veel meer een aanjager voor serieus parlementair debat.⁶⁶

In dit hoofdstuk kijken we naar al dan niet verschuivende opvattingen over integriteitskwesties voortkomend uit belangenverstrengeling. Bovendien bekijken wij of er in globale zin overeenkomsten in oorzaken of omstandigheden kunnen worden ontdekt, wat zou kunnen leiden tot enkele lijnen en algemene inzichten, ondanks het inherente fragmentarische materiaal. Hiertoe bekijken wij andermaal enkele kenmerkende integriteitskwesties uit de Nederlandse geschiedenis.

3.1 KUNSTBEZIT EN UITEENLOPENDE LOYALITEITEN: DE SNK-AFFAIRE

Net na de Tweede Wereldoorlog speelde de zogenaamde SNK-affaire. De affaire is interessant, omdat het een vroege zaak van mogelijke belangenverstrengeling betreft, waarbij mogelijke belangenverstrengeling in de vorm van nepotisme en onverenigbare functies wel een rol speelde, maar waarbij de schijn van belangenverstrengeling nog niet voldoende was – anders dan tegenwoordig – om tot harde kritiek of een hard oordeel te komen. Op 11 juni 1945 werd de Stichting Nederlands Kunstbezit (SNK) opgericht om de kunstwerken

die de Nederlandse staat in de Tweede Wereldoorlog was verloren, terug te krijgen. Ook bood de SNK-restitutie (de schilderijen zelf of geld) aan de voormalige eigenaren van verloren of dwangmatig verkochte kunststukken. Er was een bureau in Den Haag onder leiding van J.G. van Gelder (ook directeur van het Mauritshuis van 1944-1945). Dit kantoor richtte zich op het verzamelen van informatie over ontvreemde kunstobjecten. Er was ook een bureau in Amsterdam, onder leiding van Dr. A.B. (Bob) de Vries, conservator van het Rijksmuseum in Amsterdam én directeur van het Mauritshuis in Den Haag van 1945 tot 1970. Het Amsterdamse kantoor hield zich bezig met het opsporen en terughalen van de objecten en was onderdeel van het Commissariaat-Generaal voor de Behartiging van de Economische Belangen in Duitsland (Sectie VI: Kunstschaten, Bibliotheken en Archieven). Voorzitter van de raad van beheer was de directeur van het Rijksmuseum D. Roëll. Vanaf november 1945 werden alle werkzaamheden in Amsterdam geconcentreerd. In Duitsland werkte men samen met de geallieerde bezettingsautoriteiten. Kostbaarheden werden in principe teruggegeven aan de oorspronkelijke eigenaar of de erfgenamen. Deze moesten echter wel het bewijs leveren voor hun claim. Als er geen eigenaren konden worden gevonden of de claim niet overtuigend was, verviel het object aan de staat en werd het veelal openbaar kunstbezit.

De gebroeders Benjamin en Nathan Katz, voormalige kunsteigenaren van de in 1931 opgerichte N.V. Schilderijen en Antiquiteiten v/h D Katz⁶⁷, hadden successievelijk twee claims neergelegd voor twee schilderijen op 15 maart 1946 en voor 26 schilderijen op 19 februari 1947. De schilderijen waren volgens Katz en zijn advocaat De Kempenaar onder dwang via de naziroofbank Lippmann, Rosenthal en co naar Duitsland verscheept. De eerste claim had De Vries afgehandeld door de schilderijen terug te geven en f 127.000 te claimen van Lippmann, Rosenthal en co. De tweede claim was groter, ingewikkelder en leverde meer onduidelijkheid op over wat er was gebeurd tijdens de oorlog. Voor de SNK en Nederlandse overheid bleef het de vraag of deze schilderijen willens en wetens waren verkocht aan de Duitsers of dat er sprake was van dwang. Ook kon niet goed worden vastgesteld of de gebroeders Katz al dan niet door de Duitsers betaald waren. De Vries zelf wilde akkoord gaan, omdat de administratie van de firma Katz als gevolg van de oorlog niet meer compleet was. Hij was bovendien overtuigd van Duitse dwang bij de verkoop van de kunstwerken. Hij kon echter niet zeggen of, en zo ja, hoeveel, er betaald was. Uiteindelijk kwam er in samenspraak met het Ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen (OKW) een deal waarbij de gebroeders Katz 25 schilderijen terugkregen in ruil voor f 289.000 en drie kunstwerken (de Bicker-portretten van

Maarten van Heemskerck en een schets van Rubens) aan de Nederlandse staat.

In 1948 werd in een onderzoek vastgesteld dat de administratie en het beheer van de SNK niet in orde waren. De Vries legde daarop uiteindelijk zijn functie neer en de werkzaamheden van het SNK zouden op 1 juli 1950 worden overgedragen aan het Bureau Herstelbetalings- en Recuperatiegoederen (Hergo) van het Ministerie van Financiën. De Vries, een prominent figuur in de kunstwereld én in zekere zin publieke functionaris als directeur van de stichting die uit overheidswege handelde, werd tijdens het onderzoek het onderwerp van een schandaal over het onrechtmatig teruggeven van kunstobjecten aan de gebroeders Katz. Zowel De Vries als Benjamin Katz werd vervolgd. De Vries werd ervan beschuldigd de kunstwerken te hebben geretourneerd zonder dat daar vanuit de SNK een gegronde reden voor was en zonder afdoende bewijs voor hun claim.⁶⁸ Katz werd op zijn beurt beschuldigd van fraude bij het terugkrijgen van de verloren schilderijen. Voor enkele van de geretourneerde schilderijen uit de twee deals bleken in de boekhouding van de SNK geen correct ingevulde formulieren te zijn. Desondanks had De Vries de gebroeders Katz dispensatie verleend.

Onderzoek naar het totale functioneren van de SNK resulteerde in een van de eerste naoorlogse schandalen die breed werden uitgemeten in de

pers. Daarbij speelde de bijzondere behandeling door De Vries van zijn persoonlijke relaties met de gebroeders Katz uiteraard een rol. Hoewel hier erg weinig over bekend is, was deze relatie mogelijk gevormd tijdens de oorlog in gezamenlijke ballingschap in Zwitserland. Belangrijker (en concreter) was evenwel dat er meer aan de hand was. Zo bleek uit het onderzoek naar De Vries dat de administratie van de SNK een puinhoop was. In het verlengde speelde zodoende ook de vraag of het Nederlandse belang van kunstbezit en musea voorrang kreeg boven het teruggeven van de kunst aan de rechtmatige eigenaren. In 1999 schreef *de Volkskrant* op basis van eigen onderzoek naar de eindrapportage van Hergo – de opvolger van de SNK – over de totale recuperatie.⁶⁹ Uit het eindrapport bleek dat de SNK haar eerste taak, het terugvoeren van oorlogskunst naar Nederland, voorbeeldig had vervuld. Over haar tweede taak, het teruggeven van oorlogskunst aan voormalige eigenaren, was men echter minder te spreken. Er zou voor f 1,7 miljoen aan kunst zijn teruggegeven aan vroegere eigenaren; slechts 12 procent van de totale waarde aan naar Nederland teruggevoerde kunst.⁷⁰

Voor *de Volkskrant* was het – gebaseerd op onderzoek in de archieven van het NIOD en het Ministerie van Financiën – duidelijk dat de SNK (en De Vries en anderen) erop gericht zou zijn geweest zo veel mogelijk kunst te behouden voor de Nederlandse staat en haar musea. Het ging immers om

‘herwonnen kunstbezit’. De krant verhaalt van procedures die er duidelijk op gericht waren om het mensen zo lastig mogelijk te maken om hun kunst terug te krijgen. Voor musea was het daarentegen een stuk makkelijker om de kunstwerken te bemachtigen, met het Mauritshuis (en De Vries aan het roer) als de op twee na grootste begunstigde. *De Volkskrant* was er duidelijk over. De SNK bestond uit museumdirecteuren, kunsthistorici, kunsthandelaren, ambtenaren, *captains of industry*, juristen en rijke verzamelaars. Zij kenden elkaar uit de museale, industriële en Haagse wereld. In de SNK zaten echter geen vertegenwoordigers van de joodse gemeenschap. Men was onderling bereid een en ander door de vingers te zien. Zo mocht de Rotterdamse havenbaron D.G. van Beuningen, die ook in de adviescommissie van de SNK zat, na de oorlog voor f 268,000 achttien schilderijen terugkopen die hij in de oorlog voor f 1,5 miljoen aan Hitler had verkocht.

In het licht van het bovenstaande krijgt de affaire De Vries bijzondere betekenis. De behandeling door De Vries van de gebroeders Katz kan wellicht vergeleken worden met die van Van Beuningen. Zij kregen immers op basis van de willekeur van De Vries een flink aantal schilderijen terug. Voor de overige leden en bewindvoerders van de SNK ging dit mogelijk te ver. Het hameren op onvoldoende bewijs voor de teruggave van de schilderijen (de formulieren waren er niet), is wellicht een teken

van bewijs dat het hun doel was – als wij de analyse van *de Volkskrant* mogen geloven – om zo min mogelijk terug te geven. Tegelijkertijd uit de discussie van destijds blijkt wel de onvoorwaardelijke steun voor De Vries van de raad van bestuur van de SNK en collega-museumdirecteuren. Het werd een schande gevonden dat De Vries was opgepakt ‘bij zo weinig bewijs’. Tegen het einde van 1948 en in het begin van 1949 stuurde de raad van bestuur bijvoorbeeld verschillende brieven naar OKW om steun voor De Vries uit te spreken en zijn integriteit te onderstrepen en te zorgen dat de zaak werd gesloten.⁷¹ De ogenschijnlijke tegenstrijdigheid is frappant en niet goed te verklaren. Wellicht was de uiteindelijke deal, waarbij toch enkele mooie schilderijen naar de Nederlandse musea gingen, genoeg om De Vries zijn handeling te vergeven?

Uiteindelijk werd er geen bewijs gevonden dat De Vries had gehandeld uit eigenbelang en ook voor vriendjespolitiek kon geen verdere tenlastelegging volgen.⁷² Op 10 januari 1951 presenteerde de procureur inzake corruptie Overbeek zijn rapport over de zaak. Volgens Overbeek had De Vries gehandeld uit sympathie voor de gebroeders Katz, zonder daarbij het belang van de Nederlandse musea uit het oog te verliezen. Omdat voor beide functies echter een wezenlijk andere taakstelling gold (teruggeven van kunst enerzijds en behoud van kunst voor Nederlandse musea anderzijds) was het voor Overbeek duidelijk dat zijn werk als directeur

van de SNK niet kon samengaan met zijn werk als museumdirecteur van het Mauritshuis. Hoewel Overbeek ervan overtuigd was dat De Vries geen persoonlijk voordeel had willen behalen uit de deals met de gebroeders Katz, had hij met zijn gedrag toch de grenzen van het niet toelaatbare opgezocht. Omdat dit echter niet bewezen kon worden, adviseerde hij om De Vries niet verder te vervolgen. Na een laatste poging door de procureur-generaal om desondanks tot vervolging over te gaan, werd uiteindelijk in april 1951 besloten definitief van vervolging af te zien bij gebrek aan bewijs.⁷³

3.2 FRITS BOLKESTEIN EN HET 'BESTE ELS'-BRIEFJE

In 1996 kwam als gevolg van een uitzending van tv-programma *Netwerk* een achteraf belangrijke integriteitskwestie rondom belangenverstrengeling aan het licht. VVD-fractievoorzitter Frits Bolkestein raakte in opspraak nadat hij minister van Volksgezondheid Els Borst (D66) het zogenaamde 'Beste Els'-briefje stuurde. De brief bevatte de vraag of Borst niet iets kon betekenen voor een farmaceutisch bedrijf, Merck Sharp & Dohme (MSD), waarvan Bolkestein commissaris was. Het bedrijf was destijds vooral bezig om een bepaald cholesterolmedicijn aan de man te brengen en wilde naar verluid ook de cholesterolnormen aanpassen, zodat mensen het medicijn eerder kregen voorgeschreven. In de brief waarschuwde Bolkestein dat MSD (gevestigd in Haarlem) van plan was de

productie van de geneesmiddelen van Nederland naar Frankrijk te verplaatsen als het ministerie niet tijdig zou beslissen.⁷⁴ Ook riep de affaire de verdenking op dat het commissariaat bij MSD het stemgedrag van Bolkestein bij onderwerpen van volksgezondheid in de Tweede Kamer had bepaald. Zo viel het sommigen op dat de VVD in voorgaande jaren flinke bonje had gehad met minister Borst over de nieuwe prijzenwet voor geneesmiddelen; iets waar Bolkestein (en dus MSD?) grote bezwaren tegen had.

Toen de affaire naar buiten kwam, was het algemene oordeel in eerste instantie hard. In de publieke opinie spraken de kranten er schande van. *De Groene Amsterdammer* sprak bijvoorbeeld van de 'hoogmoed van Frits Bolkestein' die ondanks negentien jaar politieke dienst 'de ons-kent-ons-sfeer waarin zijn ex-werkgever Shell het met overheden op een akkoordje pleegt te gooien, nog niet was kwijtgeraakt'.⁷⁵ In de politiek was het oordeel ook niet mild. Zijn voorganger bij de VVD, Hans Wiegel, meende dat Bolkestein de 'liberale integriteit' had aangetast. PvdA-fractievoorzitter Wallage en zijn D66-collega Wolffensperger veroordeelden Bolkesteins handelwijze. Geen van de Kamerfracties – behalve de VVD – was te spreken over de acties van Bolkestein. Tegelijkertijd was er ondanks de harde taal voor een motie van afkeuring onvoldoende steun. De lobby was weliswaar 'ontoelaatbaar', maar D66 en PvdA lieten tegelijkertijd ook

ruimte om hierover van mening te verschillen.⁷⁶ De enige partij die echt aandrong op verandering, was de SP. In een column van Jan Marijnissen (SP) hekelde hij zowel het handelen van Bolkestein als de politieke onwil om paal en perk te stellen aan nevenfuncties en dergelijk lobbywerk.⁷⁷

Bolkestein zelf was op vakantie ten tijde van de uitzending van *Netwerk* en was niet van plan om voor iets dergelijks terug te komen. Bij terugkeer (onthaald door een horde journalisten op Schiphol) zei hij dat hij weinig kwaads zag in zijn brief. Volgens hem was de brief aan Els Borst geschreven vanuit zijn positie als commissaris van MSD, en niet als fractievoorzitter van de VVD. Hij leek de mening toegedaan dat alles is toegestaan wat niet wettelijk verboden is en vond niet dat hij morele regels had overtreden. Tekenend was ook de reactie van enkele insiders in een interview en reconstructie door *de Volkskrant*. In de krant komt een voormalig topambtenaar bij VWS aan het woord die meende dat Kamerleden lobbywerk bij ministers als iets volstrekt normaal beschouwen. Het wordt pas bijzonder, zo stelde hij, als een minister op zo'n verzoek ingaat (wat overigens in het geval van Els Borst niet gebeurd is). De ambtenaar beschreef ook hoe dergelijke 'belangenbehartiging' meestal voorkomt tijdens een receptie of bij andere informele bijeenkomsten. Of via een briefje aan de minister tijdens een Kamerdebat, waarbij de minister dan 'een notitie maakt en de betreffende

ambtenaar vraagt om de zaak te bekijken. In negen van de tien gevallen blijkt dat de procedure correct is verlopen en blijft het besluit overeind.' De fout van Bolkestein was voor deze ambtenaar dat hij deze methode niet gebruikt had. Zo zei hij: "Als hij zijn verzoek aan de minister gewoon als Tweede Kamerlid had gedaan, en niet als commissaris, was er niets aan de hand geweest."⁷⁸

Het schandaal leidde tot veel ophef en een heftig Kamerdebat. Het ging daarbij niet alleen over de specifieke zaak van Bolkestein, maar vooral ook over de bredere vraag of er geen algemene normen voor nevenactiviteiten en -functies van publieke functionarissen moesten komen. Het debat leidde uiteindelijk niet tot daadwerkelijke aanscherping van regels en procedures. De Tweede Kamer nam genoeg met de uitleg van Bolkestein, die aanbleef als commissaris van MSD en fractievoorzitter van de VVD. De Kamer kwam bovendien niet verder dan het Presidium te vragen om uit te zoeken hoe zaken in de toekomst beter geregeld konden worden. Een motie van GroenLinks en de SP om zaken formeel te scheiden, haalde het niet. De Kamer was niet bereid om een regel op te stellen dat een Kamerlid dat tevens een commissariaat heeft, geacht wordt niet als belangenbehartiger van dat bedrijf bij de overheid op te treden. Een bredere motie van de SP om behalve nevenfuncties ook andere financiële belangen, zoals de handel in aandelen, te registreren en openbaar te maken,

haalde het ook niet, en kon dit keer ook niet op steun van GroenLinks rekenen. Alleen het openbaar maken van de functies werd geregeld. Het leidde, zoals gezegd, tot chagrijn bij Marijnissen, die meldde dat het dagelijks bestuur na zes maanden met een voorstel kwam dat weinig om het lijf had. Kamerleden zouden ‘hun gedrag moeten baseren op overwegingen van algemeen belang’, en ‘Kamerleden moeten zich te allen tijde gedragen op een wijze die het vertrouwen van het publiek in de integriteit van het parlement handhaaft en versterkt’. Er werd afgezien van concrete regels of een gedragscode. Dat was niet veel anders dan hoe een en ander voorheen was geregeld, en daarbij overigens geheel in lijn met de geschiedenis van parlementair optreden in zaken van integriteit.⁷⁹

3.3 DE BULGAARSE VILLA VAN GERD LEERS

Dat belangenverstrengeling (en zeker ook de schijn van) sinds het ‘Beste Els’-briefje van 1996 scherper en harder wordt veroordeeld, blijkt mogelijk uit de affaire rondom burgemeester Gerd Leers van Maastricht. In 2006 kwam de zaak rond Leers aan het licht, nadat hij een stuk land had gekocht in het Bulgaarse dorp Byala, inclusief een daarop nog te bouwen vakantiehuis. De aankoop was onderdeel van het zogenoemde Black Sea Marina Riviera-project, een villapark inclusief jachthaven, gestart in 2005 door vier aandeelhouders. Een van hen was Nico Nollen, en goede bekende van Leers en

topambtenaar van de gemeente Maastricht. Nollen was belast met het binnenhalen van Europese subsidies voor publieke bouwprojecten en benutte zijn kennis en connecties ook om het Black Sea Marina Riviera-project te voltooien. De andere aandeelhouders waren de zwager van Nollen, de Bulgaarse architect Dobril Dobrev en een vriend van Dobrev. *NRC Handelsblad* gaf in oktober 2009 een uitvoerige reconstructie van de hele zaak na onderzoek door journalisten Paul van der Steen en Joep Dohmen.⁸⁰

Van der Steen en Dohmen schreven dat Leers op advies van Nollen € 220.000 had overgemaakt als aanbetaling voor zijn villa, kennelijk zonder de plek gezien te hebben. Ook haalde Leers enkele vrienden over om te investeren. In januari 2007 hoorde de Maastrichtse gemeentesecretaris Nauta van de zakelijke banden tussen Nollen en Leers en vroeg daarover bij Nollen om opheldering. Nollen gaf weinig weg, maar ontkende dat er sprake was van vermenging van ambtelijke verantwoordelijkheden en privébelangen. Hij was alleen passief aandeelhouder. In werkelijkheid was niets echter minder waar en probeerde Nollen al jaren op alle mogelijk manieren geld te krijgen om het project te kunnen afronden. Hiertoe behoorde ook een uitnodiging van Nollen aan de burgemeester van Byala om in maart 2006 naar Maastricht te komen. Leers was hierbij aanwezig, maar wist dan naar ei-

gen zeggen nog niet van de bijbaan van Nollen. Hij zou de villa ook pas in september 2006 kopen.

De ontmoeting bleek voor Nollen echter vooral van belang om de jachthaven van het project rond te krijgen en ook op andere manieren leek Leers vooral door Nollen te zijn gebruikt om deuren te openen. Zo was er ook een privéreis van Nollen en Leers naar Byala en naar de premier van Bulgarije in Sofia om de bouw van de jachthaven te bespoedigen. Tijdens die reis zou Leers beloofd hebben een tweedehands ambulance te regelen voor het dorpje Byala. Op hun beurt waren de Bulgaren (dit keer onder meer de zoon van Dobrev en de burgemeester van Byala) ook weer in Nederland bij de herdenking van vijftien jaar verdrag van Maastricht op 7 februari 2007, waar ook verschillende andere Europese hoogwaardigheidsbekleders aanschoven.

Het georganiseerde lobbyen van Nollen mocht echter niet baten. Ten tijde van de aanbesteding van Leers wist hij niet dat het project op dat moment al in financieel zwaar weer verkeerde en dat het tussen de aandeelhouders niet boterde. Het lukte Nollen en co in ieder geval niet om voldoende kapitaal binnen te halen om het project af te ronden. Pas in november 2008 werd het Leers duidelijk dat er problemen met het project waren. Op het koopcontract stond een verkeerd huisnummer en het document was ondertekend door de verkeerde persoon. Bovendien was de villa van Leers

zonder zijn weten gebruikt als onderpand om een nieuwe lening te krijgen en bleek aandeelhouder Dobril Dobrev € 150.000 te hebben onttrokken uit het project.⁸¹ Als gevolg probeerde Leers om de € 220.000 koste wat kost terug te krijgen. Op advies van de Bulgaarse ambassade in Nederland deed hij dan ook aangifte tegen Dobrev⁸², maar het OM wees de aanklacht af. De zaak behoorde bij de civiele rechter. Ook vroeg Leers in een vertrouwelijke brief de hulp van de Bulgaarse ambassadeur in Nederland, Zlatin Trapkov. Hij vroeg Trapkov om met de hoofdofficier van justitie in Bulgarije te bellen om iets te regelen. Ondertussen zorgde Nauta ervoor dat Nolla zijn aandeelhouderschap neerlegde. Leers droeg niets over aan een zaakwaarnemer en hield vol dat hij privé en zakelijk steeds gescheiden had gehouden.

De zaak leidde uiteindelijk tot behoorlijke commotie in de gemeenteraad en publieke opinie. Leers had, volgens de *communis opinio*, privé en zakelijk wel degelijk te veel vermengd. Hij had zijn functie en bijbehorende connectie en status gebruikt om invloed te hebben op een privéaangelegenheid. In eerste instantie bij de aankoop van de villa en het helpen slagen van het hele project. In tweede instantie toen het project mislukte en hij zijn geld probeerde terug te krijgen. Op de vraag van Van der Steen en Dohmen of Leers de Bulgaarse ambassadeur dus als burgemeester had ontvangen, maar hem benaderd had met privé zaken, antwoordde

Leers bevestigend. Hij had nu eenmaal hulp nodig in deze lastige zaak. Bovendien werden de zakelijke banden tussen Nollen en Leers de laatste kwalijk genomen. Dat leverde een te groot integriteitsrisico op. Volgens velen had Leers zodoende de Maastrichtse gedragscode voor de burgemeester geschonden. Daarin stond immers: '(U) vermijdt, dat uw persoonlijke belangen of die van groepen, waarmee u in contact staat, en de belangen van de gemeente door elkaar kunnen gaan lopen. U vermijdt (de schijn van) belangenverstrengeling.'

Leers vroeg zelf onderzoek aan door de gemeente om te kunnen aantonen dat hij niets verkeerd had gedaan. Het onderzoek bracht inderdaad geen strafbare feiten aan het licht. Er werd ook niet bewezen dat Leers misbruik had gemaakt van zijn invloed. Tegelijkertijd werd de schijn van belangenverstrengeling Leers wel fataal. Die schijn kwam voort uit het regelmatige contact over en weer tussen Leers en de Bulgaarse partners. Hoewel het onderzoek schreef dat de communicatie van Leers altijd transparant was geweest, was de gemeenteraad onverbiddelijk. In een uniek emotioneel debat in de gemeenteraad vroeg Leers om vergeving, maar die werd hem niet gegund. Leers nam als gevolg uit zichzelf ontslag. Ironisch genoeg was de raad bij zijn vertrek bijzonder emotioneel. Leers verliet de zaal met een staande ovatie van het publiek. Hij was – en is – een van de meest geliefde burgemeesters die Maastricht ooit gehad had. Het

leek wel alsof de raad simpelweg niet anders kon. De raad stemde met het hoofd en niet met het hart. De schijn was te groot. Daarmee laat de zaak-Leers zien dat de schijn van belangenverstrengeling niet toelaatbaar wordt gevonden en genoeg is om iemand te laten vallen, zelfs als er geen bewijs is en als de beklagde een immens populaire en naar ieders zeggen uiterst capabele bestuurder is. Tekenend is wel dat Leers een paar maanden later minister van Immigratie en Asiel zou worden. Kennelijk was alles tegen die tijd al vergeten en vergeven. Zijn populariteit zorgde ervoor dat zijn lokale 'misstap' hem op nationaal niveau niet in de weg stond.

3.4 TEGENSTRIJDIGE LOYALITEITEN

Bovenstaande schandalen maken duidelijk dat verschillende handelingen kunnen vallen onder de noemer 'belangenverstrengeling'. Het is overduidelijk een grijze categorie, tenzij daadwerkelijk gezegd kan worden dat een nevenfunctie ook echt privaat voordeel oplevert of als machtsmisbruik ook echt bewezen is. Dat blijkt keer op keer echter een lastige klus, waardoor juridische vervolging in de praktijk lastig blijft. Ondanks dat het lastig is om greep te krijgen op belangenverstrengeling zijn er op basis van het voorgaande wel enkele voorzichtige lijnen te zien en conclusies te trekken over verandering en continuïteit in de omgang met deze vorm van integriteitsschending.

In de eerste plaats kunnen wij zeggen dat maatschappelijke en politieke veroordeling in de loop der tijd harder zijn geworden en dat het uitblijven van juridische hardheid hiervoor weinig uitmaakt. Dat geldt zeker de laatste decennia. Ondanks pogingen van de procureur leverde de zaak tegen De Vries in de SNK-affaire immers geen veroordeling op. Bovendien kreeg De Vries brede steun voor zijn handelen. Het is natuurlijk maar een enkel geval en kan ook hebben gelegen aan de periode van de vroege wederopbouw, waarin men 'de schouders eronder zette' en 'niet moeilijk wilde doen'. Hoe dan ook had het schandaal voor De Vries zelf echter ogenschijnlijk geen consequenties. Pas in 1999 schreef *de Volkskrant* openlijk over de vermeende duistere praktijken van De Vries en de SNK. In 1996 in de zaak rondom Bolkestein en het 'Beste Els'-briefje lag dat al anders. Hoewel het politieke en vooral het maatschappelijke klimaat natuurlijk heel erg verschilden, en hoewel het hier een bewindspersoon betrof, is toch duidelijk dat het handelen van Bolkestein leidde tot serieus parlementair en maatschappelijk debat. Het gegeven dat de politiek zelf uiteindelijk vrij weinig deed om nieuwe regels en procedures op te stellen, doet daar niets aan af. In de politiek en vooral in de publieke opinie was men over het algemeen duidelijk over Bolkesteins gebrek aan integriteit, ook al leidde dit niet tot aangenomen moties van wantrouwen of erger. Het gegeven dat de belangenverstrengeling zich nu afspeelde in de politiek, speelde

daarbij waarschijnlijk een rol. In de jaren '90, na de speech van Dales, was er wel degelijk verandering gekomen in de aandacht voor en veroordeling van integriteitskwesaties zoals die van Bolkestein. Bij Leers zien wij vervolgens dat andermaal een wending in de tijdgeest heeft plaatsgevonden ten aanzien van belangenverstrengeling. Ongetwijfeld deels als gevolg van de toegenomen aandacht sinds de jaren '90 werd het voor publieke functionarissen essentieel om de schijn van belangenverstrengeling te vermijden. Waar Bolkestein in 1996 nog feitelijk zijn schouders kon ophalen en verder kon gaan met waar hij mee bezig was, lag dat voor Leers heel anders. Ondanks zijn populariteit en bekendheid en ondanks een gebrek aan bewijs van daadwerkelijk strafbare praktijken zagen zowel Leers zelf als de gemeenteraad geen kans om hem niet te laten vallen, ook al kreeg hij later alsnog een ministerspost.

Een laatste belangrijke ontwikkeling rondom belangenverstrengeling is te zien in de ontwikkeling (of beter: het gebrek daaraan) van norm- en regelgeving rond nevenactiviteiten en -functies en mogelijk daaruit voortkomende belangenverstrengeling. De Nederlandse kunstsector (terugdenkend aan de SNK-affaire) heeft pas in 2007 een gedragscode ingesteld. Tegelijkertijd blijkt deze nog volop 'in ontwikkeling'. Voor publieke functionarissen zijn gecodificeerde gedragsregels daarnaast ook een behoorlijk recent fenomeen. Hoewel

de Gemeentewet al sinds 1851 van kracht is, zijn er bijvoorbeeld pas sinds 1994 clausules (artikelen 13 en 14) in opgenomen die gaan over nevenactiviteiten en -functies en misbruik van bevoegdheden. De Ambtenarenwet bevat daarnaast pas sinds 1997 een artikel dat het melden en registreren van nevenwerkzaamheden van ambtenaren verplicht stelt. Daarnaast is het nu ook verplicht gesteld voor publieke functionarissen om financiële belangen te melden. Hiermee stelt de overheid een preventief beleid ten aanzien van belangenverstrengeling te voeren. De Eerste en vooral de Tweede Kamer lijken niet bijzonder happig om regels of een gedragscode op te stellen voor hun eigen leden.⁸³ Zij zijn daarmee een bewuste uitzondering op de rest van het Nederlandse openbaar bestuur, al zijn er in de afgelopen jaren her en der wel regels gekomen omtrent nevenactiviteiten en -functies voor leden van de Eerste en Tweede Kamer.⁸⁴

4. Misbruik van bevoegdheden

In dit vierde hoofdstuk komt de categorie ‘misbruik van bevoegdheden’ aan de orde (categorie 6 uit het lijstje van Huberts, zie tabel 1 in het eerste hoofdstuk). Hiermee wordt bedoeld het illegale of ongeoorloofde gebruik van middelen of methoden om bepaalde persoonlijke of organisatiedoelen te bereiken. In het geval van persoonlijke doelen, is misbruik van bevoegdheden verwant aan belangenverstrengeling. Te denken valt hier aan machtsmisbruik: het aanwenden van machtsmiddelen en bevoegdheden behorende bij een functie om private belangen te bevorderen. Daar zijn verschillende voorbeelden van te geven, zoals de affaire rond burgemeester Verver, die verderop ter sprake komt. Zij kwam in opspraak wegens misbruik van haar positie als burgemeester in een persoonlijk conflict met een aannemer. Een voorbeeld van misbruik van bevoegdheden voor organisatiedoelen was de zogenoemde Ceteco-affaire in 1999, waarbij de provincie Zuid-Holland in het geheim had gebankierd om winst voor de provincie te genereren. Nadat Gedeputeerde Staten in 1988 beleggen door Provinciale Staten, staatssecretaris Dieuwke de Graaf-Nauta en minister Kees van Dijk van Binnenlandse Zaken had toegestaan, besloten Gedeputeerde Staten in 1995 (ondanks verzet van Commissaris van de Koningin Joan Leemhuis-Stout) om overtollig kasgeld winstgevend te maken. Dat besluit werd niet, zoals dat moest, naar het ministerie gezonden en de bankiersactiviteiten werden geheimgehouden. Het beleggen en bankieren van de gemeente kwam

uiteindelijk aan het licht toen bleek dat een lening aan handelshuis Ceteco vanwege een faillissement niet kon worden terugbetaald. De provincie kon fluiten naar de *f* 47,5 miljoen die zij nog had uitstaan bij Ceteco. Bovendien bleek dit slechts het topje van de ijsberg. Uiteindelijk had de provincie in 1999 zo’n *f* 1,7 miljard uitstaan naast nog eens *f* 600 miljoen aan toezeggingen.

De Ceteco-affaire is een mooi voorbeeld van het grijze karakter van de categorie ‘misbruik van bevoegdheden’. De intentie was op zich immers goed en het doel (meer geld voor de provincie) nobel. Tegelijkertijd was het middel ongeoorloofd en waren de gevolgen desastreus. Dit maakte en maakt het lastig om het geval direct of unaniem als integriteitsschending te veroordelen. Dat bleek ook wel uit de discussie destijds, die vooral ging over slecht, maar goedbedoeld bestuur. Het grijze karakter van deze categorie heeft zodoende – net als bij veel van de andere categorieën schendingen – veel te maken met intentie en gevolgen van de handeling, en met de vage scheiding tussen publiek en privaat. Misbruik maken van bevoegdheden kan best om nobele redenen worden ingezet, maar toch niet goed uitpakken. Andere keren is de handeling dubieus, maar heeft die wel een (bedoeld of onbedoeld) positief effect. Dat maakt voor een oordeel veel uit. Met ‘intentie’ bedoelen wij dat de motieven voor misbruik van bevoegdheden behoorlijk uiteen kunnen lopen. De een kan immers door



misbruik van bevoegdheden juist het belang van de publieke organisatie zelf voor ogen hebben. Dat is bijvoorbeeld het geval als de groei van de organisatie of het behoud van budgetten vooropstaat. Leidinggevend kunnen ver gaan om hun organisatie doelen te bereiken. De ander kan daarentegen de intentie hebben om met misbruik van bevoegdheden vooral private belangen te dienen. De grens tussen eigen belang en organisatiebelang is echter op zichzelf ook een dunne. Immers, het eigenbelang van mensen is onlosmakelijk verbonden met het wel en wee van de organisatie waar zij werken. Bovendien blijkt het niet altijd makkelijk om persoonlijk voordeel hard te maken in dergelijke zaken. Het effect van de handeling maakt daarnaast ook veel uit voor het normatieve oordeel in gevallen van misbruik van bevoegdheden. Als misbruik maken van bevoegdheden leidt tot meer budgetten en een florerende organisatie, wordt dat vaker door de vingers gezien – en zeker in de eigen gelederen – dan wanneer de gevolgen minder goed zijn.

4.1 DE SINTERKLAASAFFAIRE IN ECHT-SUSTEREN

Tussen 2007 en 2010 speelde in de Limburgse gemeente Echt-Susteren een zaak van het misbruik maken van bevoegdheden (of beter: een collectief geval van cliëntelisme), waarbij de coalitiepartijen een begrotingsoverschot onderling verdeelden en uitdeelden aan bevriende organisaties. Omdat het college op deze manier cadeautjes uitdeelde, werd

de zaak al snel de Sinterklaasaffaire genoemd. Wet-houders werden ervan beschuldigd misbruik te maken van hun bevoegdheden, door de belangen van zichzelf en hun partij te verkiezen boven het gemeentelijke publieke belang. In een bijeenkomst van de gemeenteraad in juni 2007 werden door de coalitie (bestaande uit het CDA, de Lijst Samenwerking, en het Algemeen Belang) moties ingebracht en goedgekeurd om het begrotingsoverschot van 2006 te besteden.⁸⁵ Dit overschot was ontstaan uit de verkoop van aandelen in energiebedrijf Essent. De coalitiepartijen hadden zestien van de 23 zetels in de gemeenteraad. Dit gaf hen veel macht om de bestemming van het overschot te bepalen. Samen bepaalden zij dat iedere partij een derde te besteden kreeg van in totaal € 750.000. De manier waarom dit gebeurde riep echter vragen op. In het gemeentelijke besluitvormingsproces is een motie geen daadwerkelijk besluit, maar enkel een verzoek van de raad aan het college om iets te doen. De motie van de drie partijen werd echter onterecht aangemerkt als amendement op een al genomen besluit. De beslissing behoeft in die zin technisch gezien geen verdere uitleg of verantwoording. De oppositie kon hier dus verder niets meer aan doen. Dit zette kwaad bloed.

Het CDA en het Algemeen Belang wilden het geld inzetten 'om gemeentelijke problemen op te lossen die gewoonlijk niet voor gemeentelijke subsidie in aanmerking kwamen'.⁸⁶ Tussen juli 2007 en

mei 2008 maakten raadsleden van het CDA en de Lijst Samenwerking een lijst met organisaties die nu subsidie zouden kunnen ontvangen uit de meevaller. Op 20 mei 2008 werd de lijst geregistreerd en werden subsidies toegekend aan verschillende clubs en organisaties. Daarbij werden gangbare procedures voor de verstrekking van subsidies aan de kant gezet. Formeel moesten organisaties een brief krijgen van de gemeente, ondertekend door de wethouder uit naam van de gemeente, waarin het voorstel voor subsidie stond. Nadat de begunstigde een pro-formabrief ter bevestiging had teruggestuurd, zou het geld worden overgemaakt. In dit geval werden de gemeentelijke brieven echter ondertekend door de wethouders van beide partijen – Peter Pustjens (CDA) en Jo Verheesen (Lijst Samenwerking) – uit naam van hun partijen.⁸⁷ Daarmee werd de suggestie gewekt dat de subsidie afkomstig was van de individuele politicus en zijn politieke partij, en niet uit de gemeentekas. De brieven werden ook niet zoals gebruikelijk eerst voorgelegd aan de rest van het college of aan de juridische afdeling van de gemeente.

Procedurele vrijheden waren niet het enige probleem. Het bleek dat ontvangende organisaties in veel gevallen clubs waren waarin vooral CDA-bestuurders zelf actief waren. In totaal zou zelfs twee derde van het geld dat door het CDA werd verdeeld, bij organisaties terechtkomen waarin prominente CDA-bestuurders een rol speelden. Wet-

houder Pustjens was bijvoorbeeld zelf bestuurslid van een carnaval vereniging die € 5.000 subsidie ontving. Zijn collega, wethouder Jos Beckers, kreeg geld voor een zwemvereniging waarvan hij bestuurslid was. Martijn van Helvert, CDA-fractievoorzitter in de gemeente, was bestuurslid van een kerk die € 1.000 kreeg. Raadslid Pierre Wolters was lid van een fanfareclub die geld kreeg.⁸⁸ Na een fanfareconcert zou een voucher met CDA-logo zijn overhandigd aan de fanfare. De giften overstegen ook het gemeentelijke niveau. CDA-gedeputeerde Herman Vrehen was bijvoorbeeld lid van twee organisaties die geld kregen.⁸⁹ Dergelijke acties speelden ook bij de Lijst Samenwerking, bijvoorbeeld toen deze partij een lokale fietswedstrijd besloot te sponsoren waar leden zelf bij betrokken waren.⁹⁰

De oppositie in de raad reageerde ontstemd toen beetje bij beetje uitkwam wat er speelde. Het ontging hen bovendien niet dat hier private partijbelangen gediend werden met publiek gemeentegeld. Eind november 2008 eisten de VVD en Groen-Links een onderzoek naar de gang van zaken bij de besteding van de € 750.000.⁹¹ Zij vonden het ten eerste ongehoord dat het geld op dubieuze wijze was verkregen. Ten tweede zagen zij met lede ogen aan hoe de coalitiepartijen het geld op deze manier verdeelden.⁹² Zij eisten een optreden van burgemeester Akkermans (CDA), van de Commissaris van de Koningin in Limburg Léon Frissen én van minister van Binnenlandse Zaken Guusje ter

Horst.⁹³ In december 2008 schreef Akkermans – op eigen initiatief en zonder overleg met de wethouders – een brief over de zaak aan Ter Horst.⁹⁴ In de brief noemde hij het verkrijgen van het geld onrechtmatig en de manier waarop het was besteed onfortuinlijk. Akkermans bevroor ook twee subsidies die nog niet waren overgemaakt en stelde voor dat de raad deze alsnog eerst zou moeten goedkeuren. Tegelijkertijd bleef de burgemeester wel de betrokken wethouders steunen.⁹⁵ Minister Ter Horst reageerde in een brief aan Akkermans op 28 januari 2009, waarin zij stelde dat de wethouders de gemeentewet hadden overtreden door misbruik van hun bevoegdheden te maken. Zij hadden immers uit naam van hun politieke partij gemeentegeld gebruikt zonder expliciete of formele toestemming van de rest van het college of de raad.⁹⁶ De Sinterklaasaffaire kreeg landelijke ook veel media-aandacht.⁹⁷ Tweede Kamerlid Frans Weekers (VVD) vroeg in de Kamer een debat aan over de kwestie. Hierin opperde minister Ter Horst (overigens tevergeefs) om de subsidies terug te vorderen en een justitieel onderzoek in te stellen.⁹⁸ De Kamer was unaniem in haar veroordeling van de gang van zaken in Echt-Susteren. Ze wees keer op keer op de ‘verzielde cultuur’ in de gemeente.⁹⁹

Ook de landelijke CDA-top had zich ondertussen in de affaire gemengd. Zo zette die druk op Pustjens om af te treden om op die manier het CDA verdere pijn te besparen. Ook de lokale fractielei-

der Martijn van Helvert wilde dat Pustjens zou vertrekken. Toen dat niet gebeurde, vertrok hijzelf uit de raad.¹⁰⁰ Het feit dat Helvert zelf ook deel had genomen aan het ‘cadeaufestijn’, speelde hier mogelijk een rol in. Op 12 februari 2009 besprak de raad de zaak. Wethouders Pustjens en Verheesen besloten alsnog af te treden toen coalitiepartner Algemeen Belang haar steun introk. In zijn laatste toespraak hekelde Pustjens de rol van het landelijke CDA-kader. In een nauwelijks verhulde poging om in te spelen op Limburgs wantrouwen ten opzichte van de landelijke politiek, sneerde hij dat Den Haag toch eigenlijk niet zou mogen bepalen wat in Echt-Susteren zou moeten gebeuren.¹⁰¹ Voor Verheesen lagen de zaken anders. Hij trad af, ook al had hij nog wel de steun van de raad.¹⁰² Har Peters, fractieleider van Algemeen Belang, besloot ook te vertrekken. Hij achtte het onmogelijk om nog langer samen te werken met zijn fractiegenoten nadat zij Verheesen waren blijven steunen. Overige poppetjes vielen ook snel. Op 19 februari trad gedeputeerde Vrehen af, nadat gouverneur Frissen een onderzoek naar diens handelen had ingesteld.¹⁰³ Het rapport zou later concluderen dat Vrehen de gedragscode niet had overtreden, maar dat hij meer alert had moeten zijn om de schijn van belangenverstrengeling te vermijden.¹⁰⁴ Ondertussen had burgemeester Akkermans ook een onderzoek ingesteld, door Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten (BING). De voornaamste conclusies waren dat er sprake was geweest van be-

langenverstrengeling. Er had op zijn minst dubieus handelen plaatsgevonden, doordat de betrokken wethouders noch de raad noch het college hadden betrokken bij hun besluiten. Opvallend was dat BING concludeerde dat de uitkomst waarschijnlijk hetzelfde was geweest als de procedure wel correct gevolgd was. De zetelverdeling in de raad gaf de coalitie immers de macht om deze beslissing te nemen. Het verschil tussen legitiem en niet-legitiem handelen lag voor BING dus in de correcte procedurele afhandeling.¹⁰⁵

De wethouders zelf bleven ondanks alles de lokale steun van hun partij behouden. Na hun aftreden zouden Pustjes en Verheesen in november 2009 namelijk alweer op de kandidatenlijst van hun partij staan, om mee te doen aan de gemeenteraadsverkiezingen van 2010. Hoewel zij de laatste plek op de lijst kregen, liet het toch de mogelijkheid van een terugkeer in de gemeentelijke politiek open. Bij de verkiezingen kregen zij bovendien zoveel stemmen dat Verheesen en Pustjes respectievelijk eerste en tweede werden in Echt-Susteren. Zij kwamen als gevolg hiervan terug in de raad.¹⁰⁶ In de nieuwe coalitiebesprekingen had niemand kennelijk bezwaar tegen de kandidatuur van beide mannen om wethouder te worden. Omdat andere partijen (vooral GroenLinks en Democraten Echt-Susteren) door CDA en Lijst Samenwerking werden uitgesloten van deelname aan de onderhandelingen, hadden zij geen kans om protest aan

te tekenen, tot groot ongenoegen van beide partijen.¹⁰⁷ Uiteindelijk besloot Verheesen om zich toch terug te trekken als kandidaat-wethouder. Hij nam wel zijn plek in de raad in. Pustjens werd daarentegen opnieuw geïnstalleerd als wethouder op 16 november 2010.¹⁰⁸

De Sinterklaasaffaire geeft een mooi beeld van misbruik van bevoegdheden in de context van lokale politieke verhoudingen. Cruciaal is dat de coalitie (of eigenlijk: CDA en Lijst Samenwerking) formeel wel de bevoegdheid had om een bestedingsplan voor het geld te maken. De fout was dat de correcte procedures niet gevolgd werden en dat er geen sprake was van – op zijn minst – zoeken naar politiek draagvlak voor de bestedingen bij andere partijen. Een tweede cruciaal kenmerk was dat de twee wethouders de bestedingen ogenschijnlijk inzetten om vooral de eigen belangen én de partijbelangen te dienen. Het geval laat zien hoe dit juist in een relatief kleine gemeenschap kon gebeuren, een gemeenschap waar mensen elkaar kennen en waar bestuurders diepgeworteld zijn in het lokale leven. Eigenbelang (goede sier maken bij de vereniging waar je in het bestuur zit) en partijbelang lopen hier naadloos in elkaar over. Het gevolg was minstens de schijn van belangenverstrengeling. De affaire laat daarmee tegelijkertijd zien hoe publiek en privaat in elkaar overlopen en hoe er verschillend tegen ‘het publieke’ kan worden aangekeken. Voor de een is een goed functionerende carnavals-

vereniging een kwestie van publiek belang, voor de ander een private aangelegenheid van een groepje mensen. Tot slot laat de zaak ook zien hoe lokale bestuurders die hun lokale (deel)belangen dienen, door hun partij worden beschermd. Het gegeven dat beide wethouders konden terugkeren, is tekenend in dit opzicht.

4.2 WILMA VERVER: 'DE BLONDE TORNADO'

Misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en machtsmisbruik liggen vaak dicht bij elkaar. Er is immers sprake van machtsmisbruik als private belangen gediend worden door misbruik van de bevoegdheden die een publieke functie met zich meebrengt. Een voorbeeld is een politieagent die buiten werktijd bij een ruzie na een verkeersongeval opeens naar zijn politielegitimatie greep om de zaak 'op te lossen'. Volgens de ombudsman werd dit gedrag door de andere partij in het conflict terecht als machtsmisbruik bestempeld.¹⁰⁹ Een ander geval van belangenverstrengeling in de vorm van machtsmisbruik was dat van burgemeester Wilma Verver van Schiedam; een ervaren bestuurder, die voor haar aantreden in Schiedam burgemeester van Voorschoten was geweest. Verver was in Voorschoten populair geweest, onder andere vanwege haar besluitvaardigheid. Niet voor niets omschreef de *Haagsche Courant* haar als een 'moeilijk te temmen blonde tornado'.¹¹⁰

In Schiedam ontstond in maart 2011 echter een schandaal rondom Verver, dat landelijk veel aandacht trok. Het *Algemeen Dagblad* berichtte dat Verver een plaatselijk aannemersbedrijf zou hebben uitgesloten van gemeentelijke opdrachten vanwege problemen met dat bedrijf bij de verbouwing van haar privéwoning.¹¹¹ De aannemer had beslag laten leggen op de nieuw gebouwde woning, omdat de rekening niet betaald was. Hoewel de rechter de aannemer gelijk gaf¹¹², beweerde Verver dat de aannemer slecht werk had geleverd. Een WOB-verzoek van het *Algemeen Dagblad* naar alle informatie aangaande relaties tussen de gemeente en de aannemer leverde een artikel op waarin ambtenaren beweerden dat de burgemeester hen had verzocht geen gebruik te maken van het bewuste bedrijf.¹¹³ Dit bracht de affaire in een stroomversnelling. Ook andere bedrijven kwamen naar voren met klachten. Een architect en tuinman van de familie Verver klaagden bijvoorbeeld over niet-betaalde rekeningen.¹¹⁴

De gemeente vroeg in eerste instantie om een intern onderzoek naar de zaak. Op 15 april 2011 kwamen de bevindingen naar buiten dat de beschuldigingen aan het adres van Verver ongegrond waren. Het conflict met de aannemer was een zuiver private aangelegenheid zonder publieke consequenties.¹¹⁵ Daarmee namen de fracties in de raad echter geen genoegen. Op 20 april werd het college van B en W verzocht en bereid gevonden om een extern

onderzoek te laten uitvoeren door Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten.¹¹⁶ De kwestie nam steeds grotere proporties aan. Op 27 mei werd de commotie zo groot dat Verver door de raad werd verzocht om tijdelijk terug te treden in afwachting van het BING-rapport.¹¹⁷ Vervolgens, op 16 juni, verraste Verver vriend en vijand door haar aftreden aan te kondigen.¹¹⁸ In haar brief gaf zij als reden de bedreigende sfeer tegen haar en haar familie en de 'heksenjacht' die door de media in gang was gezet.¹¹⁹ Net voor het verschijnen van het BING-rapport (op 24 augustus 2011) gooide het *Algemeen Dagblad* desondanks extra olie op het vuur. De krant publiceerde een volledige lijst van onkosten van het college. De lijst bevatte omvangrijke bestedingen aan vervoer, eten en wijn.¹²⁰

Het BING-rapport zelf kwam met vernietigende conclusies. Het bureau stelde vast dat Verver in de zaak van de aannemer wel degelijk verkeerd had gehandeld door zich actief in te zetten om het bedrijf geen opdrachten meer te laten krijgen.¹²¹ Bovendien stelde BING – onder andere op basis van zestien interne beschuldigingen aan het adres van Verver – dat Verver haar macht misbruikt had, zich schuldig had gemaakt aan nepotisme en een cultuur van angst op het gemeentehuis had gecreëerd.¹²² Zo zou Verver ambtenaren hebben verboden om post aan de burgemeester te openen en te registreren, nadat een klacht tegen haar was geregistreerd door de interne postdienst. Ambtenaren

voelden zich gewantrouwd en keerden zich tegen de nieuwe regels.¹²³ Het onderzoek bracht daarnaast ook andere zaken naar buiten. Zo zouden onder andere gemeentelijke opdrachten aan het chauffeursbedrijf van de zoon van Verver zijn gegund.¹²⁴ Toen haar man Gerard Verver bovendien te laat een vergunning aanvraagde voor fondsen om een jazzclub te openen, negeerde Verver de ambtelijke afwijzing en keurde de fondsen toch goed.¹²⁵ Daarnaast zou Verver aan een bevriende politieke relatie, Jan-Willem Leemhuis, een baan hebben aangeboden op het stadhuis.¹²⁶ Pikant detail was dat dit de zoon van Joan Leemhuis-Stout betrof. Zij zou Verver opvolgen als waarnemend burgemeester en had ooit zelf moeten aftreden als Commissaris van de Koningin van Zuid-Holland in de Ceteco-affaire.

De zaak van Wilma Verver ging niet alleen over Verver zelf. Ook de hele 'bestuurlijke soap' op het stadhuis kwam in de schijnwerpers te staan. Zo werden de wethouders ervan beschuldigd dat zij niet genoeg hadden gedaan om Verver tot de orde te roepen en vastgestelde misstanden te voorkomen. Het hele college trad na publicatie van het BING-rapport ook direct af. Bovendien laat de zaak een enorme online 'discussie' zien. Alleen shockblog *GeenStijl* publiceerde al dertig artikelen over de affaire en noemde haar – op voor hen gebruikelijke wijze – een 'mafioso', een 'feodale VVD-oplichter' en 'capo'. Op het online forum van

Schiedam, *Schiedamstad*, verschenen honderden pagina's met discussie over Verver, over het algemeen erg negatief. Ook ging de zaak over het integriteitsonderzoek door BING zelf.¹²⁷ De rol van het bureau werd vooral door Verver zelf bekritiseerd en aangevochten, tot in de rechtszaal aan toe, ook al mocht dat niet baten.¹²⁸ Verver zag geen bewijs, maar enkel laster gebaseerd op verkeerd begrip.¹²⁹ Zij ontkende iets verkeerd te hebben gedaan. Voor Verver zelf lijkt de hele affaire hoe dan ook een grote persoonlijke tol te hebben geëist. Op 12 mei 2017 moest zij van de rechter haar woonboerderij in Voorst zo snel mogelijk verlaten, nadat de curator het huurcontract had beëindigd vanwege haar faillissement. Niet-aflatend getouwtrek tussen BING en Verver leverde bovendien weinig duidelijkheid op. In juli 2017 oordeelde de rechtbank dat BING op twee punten was tekortgeschoten in het rapport, maar 'dat het rapport niet op alle onderdelen kan worden gevolgd, maakt nog niet dat zij (Verver, red.) als gevolg daarvan in haar eer en goede naam is aangetast'. Daarvoor had het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Cbb) in 2014 al geoordeeld dat het BING-rapport onzorgvuldig was opgesteld. Volgens het Cbb waren de conclusies 'te ongenueanceerd en onvolledig' en kreeg Verver niet op de juiste wijze gelegenheid om op een concept van het rapport te reageren.¹³⁰ Op de beeldvorming van de zaak had dit geen invloed. Het gedrag van Verver werd unaniem veroordeeld, ook (of voor-

al?) door mensen die van de nuance van de zaak waarschijnlijk helemaal niet op de hoogte waren.

4.3 'ONDERNEMEND BESTUUR' IN NOORD-HOLLAND: DE ZAAK-TON HOOIJMAIJERS

Aan het begin van dit hoofdstuk is kort de Ceteco-affaire genoemd. Deze grote zaak had geleid tot regelgeving om provinciaal beleggen en bankieren aan banden te leggen. Minister Peper van Binnenlandse Zaken had naar aanleiding van Ceteco op aandringen van de Kamer het bankieren door overheidsorganen zelfs verboden. Dit zorgde er deels voor dat men in latere vergelijkbare gevallen een sneller (en harder) oordeel klaar had. Dat bleek bijvoorbeeld in 2009, toen uitkwam dat de provincie Noord-Holland in gebreke was gebleven bij het beheer en beleggen van miljoenen euro's aan reserves bij de failliete banken Landsbanki en Lehman. Gedeputeerde Staten bleken zich niet gehouden te hebben aan de eigen regels voor financieel beheer. Via kortlopende leningen waren miljoenen bij buitenlandse banken geparkeerd zonder dat de juiste procedures waren gehanteerd.

Het onderzoek naar de provinciale beleggingen leidde in 2012 uiteindelijk ook tot een onderzoekscommissie genaamd Operatie Schoon Schip. De commissie nam op verzoek van Gedeputeerde Staten het reilen en zeilen binnen de provincie Noord-Holland onder de loep.¹³¹ Dit heeft een

fascinerend rapport opgeleverd over onregelmatigheden en vooral over de bestuurscultuur van Noord-Holland. Hoofdpersoon in het schandaal was gedeputeerde Ton Hooijmaijers. Hij was binnen Gedeputeerde Staten tussen 2005 en 2008 verantwoordelijk voor ruimtelijke ordening en financiën (en het kasgeldbeheer). Hij had het onderwerp van de gefaalde beleggingen nooit ter sprake gebracht in het college, ook niet toen de eerste alarmerende signalen binnenkwamen over de bankencrisis. Hij was bovendien, zoals bleek, niet alleen verantwoordelijk voor de gefaalde beleggingen met publiek geld, maar had zich ook schuldig gemaakt aan individuele vormen van corruptie, zoals omkoping, fraude, valsheid in geschrifte en witwassen – waarvoor hij uiteindelijk ook veroordeeld zou worden. Het onderzoek naar het gedrag van Hooijmaijers leverde een lange en gevarieerde lijst *bad practices* op. In 2009 zou hij bijvoorbeeld gefraudeerd hebben met onkostenvergoedingen via zijn provinciale creditcard. Hij werd daarbij ook beticht van het doen van exorbitante uitgaven, zoals een helikoptervlucht (waar de dienstauto een uur over zou doen) op kosten van de provincie van zijn hotel naar een congres.

In 2010 werden zaken serieuzer voor Hooijmaijers toen de Rijksrecherche op basis van anonieme tipgevers zijn woning en werkplek doorzocht en zijn administratie en computers in beslag nam. Als gevolg van het onderzoek werd hij beschuldigd van

het aannemen van steekpenningen van bedrijven (veelal vastgoed en projectontwikkelaars) waarmee hij als gedeputeerde tussen 2005 en 2009 contact had gehad. Ook werd hij beschuldigd van misbruik van zijn bevoegdheden als gedeputeerde om beslissingen binnen Gedeputeerde Staten te sturen in het voordeel van specifieke bedrijven.¹³² Volgens enkele anonieme tipgevers zou Hooijmaijers vertegenwoordigers van bedrijven ‘met problemen’ hebben ontvangen, waarna hij hen na advies een rekening stuurde.¹³³ De rekeningen werden niet direct door Hooijmaijers verstuurd. Het geld voor zijn ‘adviespraktijken’ kwam via zijn vriend en vastgoedbeheerder Arnold van de Kamp en Move Consultancy, een bedrijf op naam van de vrouw van Hooijmaijers, dat was opgericht nadat hij gedeputeerde was geworden.¹³⁴ Het OM beweerde dat Hooijmaijers op deze manier voor 63 bedrijven werk had verricht in zijn tijd als gedeputeerde, voor een totaalbedrag van € 1,8 miljoen. Bedrijven betaalden hem een maandelijks bedrag voor zijn hulp. Daarnaast ontving hij courtages van 25 tot 50 procent van de winst op binnengehaalde projecten.¹³⁵ Een voorbeeld van een bedrijf waar Hooijmaijers zaken mee deed, was Ballast Nedam. De bouwer zou hem € 4.165 betaald hebben ¹³⁶ om de eerste keuze te zijn voor nieuwe projecten van de provincie.¹³⁷ Weer een andere beschuldiging had te maken met het optreden van Hooijmaijers in het bepalen wie de huisbankier van de provincie zou

zijn. In de overstap van ING naar Fortis zou hij van Fortis € 6.000 hebben ontvangen.¹³⁸

Het OM eiste uiteindelijk op 18 november 2013 – na 3,5 jaar onderzoek – voor Hooijmaijers een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van vier jaar voor fraude, omkoping, valsheid in geschrifte en witwassen. Op 3 december 2013 werd hij door de rechtbank van Haarlem tot drie jaar gevangenisstraf veroordeeld.¹³⁹ In hoger beroep veroordeelde het gerechtshof in Amsterdam hem vervolgens tot 2,5 jaar cel. Op meerdere punten waarop de rechtbank Hooijmaijers schuldig had bevonden, kwam het hof tot vrijspraak. Toch bleven er nog elf gevallen van omkoping over en dertien gevallen van valsheid in geschrifte. Ook achtte het hof bewezen dat hij € 276.000 had witgewassen.¹⁴⁰ Al met al had het handelen van Hooijmaijers volgens de voorzitter van het gerechtshof boven alles geleid tot inbreuk op het vertrouwen van politieke bestuurders in het algemeen en het bestuur van de provincie Noord-Holland en het ambt van gedeputeerde in het bijzonder. Cassatie door Hooijmaijers bij de Hoge Raad leverde hem weinig op. Het cassatieberoep werd op 14 februari 2017 grotendeels verworpen, zodat Hooijmaijers daadwerkelijk de cel in moest. Wel bracht de Hoge Raad de duur van de opgelegde gevangenisstraf met twee maanden terug tot twee jaar en vier maanden wegens overschrijding van de redelijke termijn.¹⁴¹

De verdediging van Hooijmaijers bleef tot het einde interessant. Ondanks de veroordeling door de Hoge Raad heeft hij altijd de beschuldigingen ontkend. Ontvangen bedragen zouden voor advieswerk zijn geweest, dat had plaatsgevonden in een tijd toen hij nog geen gedeputeerde was. Hooijmaijers zag en ziet zichzelf als een moreel en integer persoon. Bovendien heeft hij altijd vurig betoogd dat de overheid een soepele houding ten opzichte van het bedrijfsleven zou moeten aannemen. Volgens hem waren er velen in de provincie die dit niet begrepen en dus veroordeelden. Op die manier werd volgens Hooijmaijers het ‘eten van een haring met iemand al gezien als fraude’.¹⁴² Ook was hij van mening dat de rechtszaak tegen hem vooral politiek was.¹⁴³ Hij beschuldigde het OM er dan ook herhaaldelijk van bevooroordeeld te zijn gedurende het proces. Hij wierp op dat er sprake was van *trial by media*. Op andere momenten legde hij ook de schuld bij een wat warrige boekhouding.¹⁴⁴

De commissie Operatie Schoon Schip ging niet over de strafrechtelijke kant van de zaak tegen Hooijmaijers. Zij besprak echter wel zijn bestuurlijk handelen – en dat van andere sleutelspelers in Noord-Holland. In die zin was het rapport behoorlijk hard in zijn eindoordeel. De commissie had vele meldingen gekregen van problemen, ook uit het ambtelijk apparaat. De commissie merkte ook op dat veel bestuurders van de provincie weliswaar geen eigen directe betrokkenheid hadden bij onre-

gelmatigheden, maar er wel weet van hadden. Dat leidde tot een mooi beeld van de bestuurscultuur in de provincie. De commissie verwierp de term ‘verziekte bestuurscultuur’, omdat er geen sprake was van structureel misbruik.¹⁴⁵ En toch was er het een ander aan de hand geweest. Velen hadden immers kunnen en moeten zien dat het gedrag van Hooijmaijers en anderen niet voldeed aan de normen van goed bestuur, zoals professionaliteit, transparantie, integriteit of democratische controle.¹⁴⁶ De bestuurlijke omgeving had – in tegenstelling tot de ambtenaren¹⁴⁷ – bestuurlijk deviant gedrag in onvoldoende mate besproken of gecorrigeerd.¹⁴⁸ Ook de VVD-fractie steunde Hooijmaijers bijvoorbeeld onvoorwaardelijk.

In deze kritiek op de Noord-Hollandse ‘bestuursstijl’ hekelde de commissie Operatie Schoon Schip zodoende vooral de bestuursstijl van Hooijmaijers. Waar men in Noord-Holland in het verleden sterk gericht was geweest op regels, procedures en redelijke omgangsvormen, was in de laatste decennia een ondernemende bestuurscultuur ontstaan. De tijdgeest van marktwerking en ondernemend gedrag had ook de bestuurscultuur van de provincie, en in het bijzonder Hooijmaijers, beïnvloed. Hij werd getypeerd als een ondernemer – immers ook uit de private sector afkomstig – die ook in de publieke sector als ondernemer wilde functioneren. Zijn private belangen sloot hij dus niet geheel af. Bovendien had hij een heilig geloof in allerlei

projecten van publiek-private samenwerking. Zijn netwerk van projectontwikkelaars, vastgoedondernemers en dergelijke werd zodoende ingezet voor de publieke zaak. Daarbij kwam zijn mentaliteit van ‘fixer’: ‘iemand die liever niet gehinderd wordt door regels en procedures en lastige ambtenaren’.¹⁴⁹ In plaats daarvan regelde hij dingen zelf, ook door andere bestuurders onder druk te zetten. In het kielzog van Hooijmaijers kregen ook andere sleutelfiguren in de Noord-Hollandse politiek ervan langs. De naam van gedeputeerde Moens kwam bijvoorbeeld ter sprake vanwege zijn rol als portefeuillehouder Duurzame energie en zijn zakelijke contacten met energiepartijen.¹⁵⁰ ook Commissaris van de Koningin Harry Borghouts werd bekritiseerd. De onderzoekscommissie Operatie Schoon Schip vond dat Borghouts ‘onmachtig was om de heer Hooijmaijers het vereiste tegenwicht te bieden’¹⁵¹ en dat de twee ‘om elkaar heen draaien’ als bij ‘een pirouette in het donker’.¹⁵² Bovendien zou Borghouts te weinig toezicht hebben gehouden door te tekenen voor dubieuze declaraties voor onkostenvergoedingen door Hooijmaijers.¹⁵³ Dat laatste werd hem fataal. Hoewel Borghouts zelf nooit in verband is gebracht met of beschuldigd is van corrupte praktijken, nam hij onder druk van de publieke opinie en de dreiging van een motie van wantrouwen uiteindelijk zelf ontslag.¹⁵⁴

4.4 DE VERLEIDINGEN VAN HET OPENBAAR BESTUUR

De verschillende zaken (de Ceteco-affaire als voorbeeld, maar vooral de Sinterklaasaffaire en de casus van Ton Hooijmaijers) laten enkele interessante en overeenkomstige zaken zien. In de eerste plaats, zoals reeds benoemd, wordt het grijze karakter van de categorie 'misbruik van bevoegdheden' duidelijk. Soms was de intentie op zich goed en het doel nobel. Tegelijkertijd was het middel soms dubieus en konden de gevolgen ernstig zijn. In de besproken gevallen maakte dit het lastig om direct of unaniem zaken als integriteitsschending te veroordelen. Het liet in ieder geval ruimte voor verschil van mening tussen diverse actoren. Los van de harde corruptie in het geval van Hooijmaijers (omkoping keurt niemand goed), was er over al het andere wel onenigheid. In de zaken Ceteco en Noord-Holland ervoeren sommigen de risicovolle beleggingen wel als een probleem ervaren en anderen niet. In de Sinterklaasaffaire werd subsidie aan een carnavalsvereniging, waar de bestuurder in kwestie zelf ook lid van was, door de een gezien als belangenverstrengeling en door de ander als een waardevolle bijdrage aan een maatschappelijk betrokken vereniging met een publieke taak. De uitzondering, en daarmee een mooi contrast met de overige genoemde gevallen, was de affaire rondom Wilma Verver. Haar gedrag werd door vrijwel iedereen afgekeurd. Omdat Verver zelf echter van mening was (en is) dat zij niets onoorbaars had gedaan, le-

verde de zaak desalniettemin een schandaal op en werd de norm nog maar eens stevig neergezet in publiek en politiek debat.

De besproken zaken laten ook andere algemene dingen zien. Om te beginnen was er, met uitzondering van de zaak-Verver, een gezamenlijk element van 'ondernemend bestuur'. Dat speelde in ieder geval in de gevallen Ceteco en Noord-Holland. Ook over de Sinterklaasaffaire kan men echter zeggen dat daar bestuurders veel vrijheid namen in de besteding van de Essent-gelden, en daarmee de ambtelijke cultuur weinig ruimte lieten. Een ander element in de genoemde zaken was het bestaan van een gunstig economisch klimaat en ruime financiële middelen. In tijden van financiële meevalers werden in Echt-Susteren en Noord-Holland beslissingen genomen die achteraf risicovol en/of ongeoorloofd waren. De beschikbaarheid van grote sommen geld zorgde ervoor dat bestuurders wat gekke dingen deden. Opvallend is wel dat het oordeel over misbruik van bevoegdheden pas klonk nadat het financieel minder ging. De economische crisis vanaf 2008 heeft ontegenzeggelijk bijgedragen aan een hardere publieke opinie. Gedrag dat voorheen, in de jaren '90, toelaatbaar was, werd nu veel harder veroordeeld. In die zin had Hooijmaijers mogelijk gelijk dat hij als voorbeeld van graaiende politici werd gezien. Het beeld van politiek en bestuur in het eerste decennium van de 21^e eeuw was niet bijzonder gunstig. Dat had ook te maken

met het bestaan van behoorlijk veel schandalen. Tot slot speelde ook een gebrek aan controle en *countervailing power* van medebestuurders een rol in de besproken gevallen. In Echt-Susteren konden de twee betrokken wethouders lange tijd vrijelijk hun gang gaan. In het Ceteco-geval en in Noord-Holland was er eveneens nauwelijks bestuurlijke tegenspraak op het gedrag van Hooijmaijers. Interessant is dat het ambtelijk apparaat wel wat probeerde te doen, maar dat politiek-ambtelijke en institutionele verhoudingen hiervoor lang niet altijd optimaal waren. Het rapport van de commissie Operatie Schoon Schip geeft hier veel voorbeelden van. In het geval van Verver bleek dat zij lange tijd een machtig en nauwelijks te stoppen bestuurder was.

De besproken zaken hadden behoorlijke impact. In het geval van Verver werd de bestaande norm, bijvoorbeeld over politieke aansprakelijkheid, nog maar eens herbevestigd en aangescherpt. 'Ceteco' leidde tot strengere wetgeving voor publiek bankieren en samen met de affaire rond Hooijmaijers bepaalden beide ten dele ook de toon in opvolgende gevallen. 'Provinciaal beleggen' bleef ook na deze beide affaires echter bestaan, en was een dankbaar onderwerp voor discussie. Zo was de verkoop van NUON-aandelen door de provincie Gelderland in 2015 nog aanleiding voor debat. Waarom, zo vroegen mensen zich (weer) af, werd dat geld niet direct teruggegeven aan de burger en waarom moest

de overheid hier gaan rentenieren en beleggen met alle risico's van dien?¹⁵⁵ De Sinterklaasaffaire heeft op zijn beurt op lokaal en provinciaal niveau behoorlijk wat stof doen opwaaien over de grenzen van bevoegdheden van wethouders en de grenzen tussen publiek en privaat. Ook de nauwe relaties in kleine gemeenschappen tussen bestuur en burger werden in deze zaak extra belicht. De zaak-Hooijmaijers was ook een grote en laat zien dat de grens tussen misbruik van bevoegdheden (als onderdeel van ondernemend bestuur?) en corruptie en fraude erg dun kan zijn. Dagblad *Trouw* noemde deze zaak bovendien een moment van herijking in de manier waarop corruptie en omkoping in Nederland juridisch worden behandeld.¹⁵⁶ Nu werd een hoge publieke functionaris daadwerkelijk een celstraf opgelegd. Tegelijkertijd vond *Trouw* de politieke reactie langzaam en aarzelend. De politiek beschouwde de zaak volgens de krant te veel als incident beschouwd in plaats van als voorbeeld van systematisch 'ondernemend bestuur'. De eigen partij van Hooijmaijers (VVD) kwam desondanks met nieuw integriteitbeleid¹⁵⁷ en een interne commissie voor advies inzake integriteit én onderzoek naar mogelijke schendingen door partijleden. Dit werd voor een groot deel ingegeven door de casus-Hooijmaijers (alsmede de zaak rondom Jos van Rey). Het wijst ten dele op iets van lerend vermogen, ook bij politieke partijen.

5. Misbruik van publieke informatie

Een belangrijke categorie integriteitschendingen is het misbruik maken van publieke informatie. In feite is hiervan sprake als publieke functionarissen informatie die zij uit hoofde van hun functie hebben, op een oneigenlijke manier inzetten. Dat kan dan gaan om het schaden van geheimhouding of vertrouwelijkheid door informatie te lekken naar derden. Het kan ook gaan om het bewerken of achterhouden van bepaalde informatie ten gunste van een bepaald doel. Het betreft hier wederom een grijze categorie. Het is bijvoorbeeld op het eerste gezicht makkelijk om te zeggen dat het lekken van informatie altijd fout is. Tegelijkertijd is de praktijk vaak lastiger en weerbarstiger. Wat te denken van een vrouwelijke wethouder die informatie lekt over een dubieus verlopen procedure bij de benoeming van een burgemeester? Zij kan daar verschillende redenen voor gehad hebben. Mogelijk wilde zij juist de integriteit van de gemeentelijke organisatie beschermen. Zij kan dan als kokkenluider en als toonbeeld van integriteit worden beschouwd. Als de wethouder daarentegen vooral tot doel had om een kandidaat van haar eigen voorkeur een betere kans te geven, dan komt dezelfde handeling opeens in een ander daglicht te staan. Of het lekken over de benoemingsprocedure wordt goed- of afgekeurd, hangt dus maar helemaal af van de situatie. Hierna volgen enkele gevallen van deze categorie integriteitsschendingen.

5.1 BURGEMEESTER GEVANGEN: DICK SCHUTTE EN DE URKER VISSERIJ

In april 2005 ontstond commotie toen bekend werd dat burgemeester Dick Schutte van Urk vertrouwelijke informatie had gelekt over een justitieel onderzoek naar de lokale visafslag en individuele Urker vissers. Net als in andere Europese lidstaten waren (zijn) ook de vissers in Urk gebonden aan vangstquota van de Europese Unie. In 2005 werd de hoeveelheid en de soort vis die gevangen mocht worden verder verlaagd.¹⁵⁸ Omdat het merendeel van de Urker bevolking afhankelijk was van de visvangst, leidde dit tot ongenoegen. De economische belangen waren immers enorm. In Urk werd de verlaging van de quota gezien als niets minder dan een strijd om te overleven. Niet geheel verrassend was dat de EU in Urk op weinig sympathie kon rekenen. Bij de stemming over de Europese Grondwet in 2005 stemde maar liefst 92 procent tegen het verdrag.¹⁵⁹ Verrassender was wel dat verschillende Urker vissers zich genooddaakt voelden de regels te omzeilen. De economische gevolgen van de lagere quota – in combinatie met hoge brandstofprijzen – bracht enkelen ertoe om dure schol (die wel onder de quota viel) bij de visafslag te registreren als goedkope schar (die niet onder de quota viel). Omdat met schol meer geld was te verdienen, was dit een lucratieve zaak. De lokale visafslag leek van dergelijke praktijken op de hoogte en dus medeplichtig. De vis kon immers niet op een andere manier verhandeld worden. De schaal



van het vergrijp was behoorlijk. In totaal zouden 39 vissers en handelaars door justitie worden beschuldigd van fraude.¹⁶⁰

Op 19 april 2005 belde de officier van justitie van Flevoland, Diederik Greive, met Schutte. Greive vertelde de burgemeester over lopend onderzoek door het OM naar de frauduleuze praktijken. Hij stelde Schutte ook op de hoogte van een naderende inval door justitie bij de visafslag in Urk op 20 april en bij enkele Urker vissersboten, die in Den Helder voor anker lagen, op 22 april. Als burgemeester was Schutte verantwoordelijk voor de openbare orde. Hij moest dit dus op voorhand weten. Tijdens het gesprek werd Schutte wel verteld dat hij de informatie vertrouwelijk moest behandelen, omdat de invallen anders niet het gewenste effect zouden hebben.¹⁶¹ Schutte besloot echter een andere koers te varen. Cruciaal hierbij was het gegeven dat hij naast burgemeester ook voorzitter was van het bestuur van de visafslag. Deze belangenverstrengeling bracht hem ertoe vertrouwelijke informatie te lekken. Op 20 april – de dag van de inval bij de visafslag – belde Schutte met Teun Visser, de directeur van de visafslag. Hij liet hem weten dat Visser en dus indirect de visafslag onderwerp van onderzoek waren. Op 22 april belde Schutte nogmaals met Visser. Dit keer bracht hij Visser op de hoogte van de naderende inval bij de vissersboten in Den Helder – ogenschijnlijk om te voorkomen dat er belastend bewijs zou worden gevonden.¹⁶²

Omdat Visser onderwerp van onderzoek was, werd zijn telefoon door justitie afgetapt. Als gevolg hiervan kwam justitie te weten dat Schutte de vertrouwelijke informatie gelekt had, en zo werd ook de burgemeester ondervraagd. Op 30 september werd het onderzoek naar Schutte gepubliceerd. Schutte besloot daarop om gedurende het onderzoek (voorlopig) af te treden.¹⁶³

In een publieke hoorzitting op 7 november 2005 werd Schutte beschuldigd van het lekken van vertrouwelijke informatie, en nog wel aan partijen die direct bij de zaak betrokken waren. De advocaat van Schutte – Cees Borstlap – verklaarde dat Schutte niet op de hoogte was geweest van het vertrouwelijke karakter van de informatie. Bovendien zou hij niets bewust hebben doorgespeeld en was het een ongelukkige verspreking geweest.¹⁶⁴ Schutte zelf gaf echter wel toe dat hij zich wel ‘gespleten’ had gevoeld, als gevolg van zijn dubbele functie. Hij gaf daarbij ook aan dat hij ervan uitgegaan was dat de vissers op de 22^e al op de hoogte waren van de inval op hun boten vanwege de inval op de visafslag enkele dagen eerder. Om die reden zag hij de informatie – die hij kennelijk onbewust had doorgespeeld – niet langer als vertrouwelijk.¹⁶⁵ De rechter was hiervan niet onder de indruk. Hij veroordeelde Schutte voor het lekken van vertrouwelijke informatie en het schenden van zijn ambtsgeheim. De telefoontaps leverden hiervan het onomstotelijke bewijs. Omdat de rechter de reputatieschade

bij Schutte en zijn familie meewoog, bestond de straf 'enkel' uit een boete van € 500.¹⁶⁶

De nasleep van de kwestie toont het grijze karakter van het gebeuren. Schutte gaf aan dat hij ernstig teleurgesteld was in het OM. Hij zou enkel een zondebok zijn geweest en als voorbeeld hebben moeten dienen. Hij zou ook slachtoffer zijn van het OM, dat wel een succesje kon gebruiken. Volgens Schutte was zijn veroordeling om die redenen onvermijdelijk geweest en was een en ander dus niet geheel eerlijk of onbevooroordeeld verlopen.¹⁶⁷ In Urk zelf had Schutte in ieder geval succes met deze aanpak. Zijn veroordeling leidde in de gemeenteraad tot groot wantrouwen jegens het OM. De raad was unaniem van oordeel dat Schutte niets verkeerd had gedaan en dat hij dus vooral door moest kunnen als burgemeester.¹⁶⁸ Waarnemend burgemeester Johan de Groot verwoordde het sentiment toen hij tegen *NRC*-journalist Derk Stokmans zei dat niemand zo integer en betrouwbaar is als Schutte. De Groot zei: "De gedachte dat Schutte zou sjoemelen, is voor Urkers hetzelfde als wanneer ze zouden horen dat majoor Bosshardt Herman Brood van het Hilton zou hebben geduwd."¹⁶⁹ Schutte zelf wilde niets liever dan doorgaan en zag hiertoe dus ook geen morele of juridische belemmering. Uiteindelijk zou minister Johan Remkes (BZK) Schutte echter dwingen om vrijwillig terug te treden.¹⁷⁰ Op 15 december koos Schutte eieren voor zijn geld. Hij kondigde aan per 1 maart van het

volgende jaar te zullen aftreden. Bijkomstig voordeel van dit tijdstip was dat hij op die manier kon genieten van vroegpensioen.¹⁷¹

De partij van Schutte (ChristenUnie) en diens achterban bleven ondanks de affaire in hem geloven. Bij de provinciale verkiezingen in 2007 was Schutte lijsttrekker en kreeg hij 42 procent van de stemmen in Urk – zelfs meer dan tijdens de verkiezingen in 2003. Ook na zijn politieke carrière bleef Schutte onverminderd populair. In 2013 werd hij zelfs nog benoemd tot ereburger van Urk.¹⁷² Het gegeven dat Schutte door de rechter veroordeeld was voor het lekken van vertrouwelijke informatie, had zodoende geen enkele invloed op zijn populariteit. Sterker nog, eerder het tegenovergestelde was het geval. Dit duidt op een kenmerkend aspect in de zaak: Schutte werd door de bevolking van Urk op handen gedragen ondanks zijn veroordeling. Het is een helder voorbeeld van hoe beelden van de integere bestuurder nogal uiteen kunnen lopen. Het toont aan hoe botsende belangen van verschillende groepen (de Urker vissersgemeenschap enerzijds en het OM en Ministerie van BZK anderzijds) konden leiden tot hele wisselende opvattingen over de integriteit van Schutte. Voor de Urkers was Schutte het toonbeeld van een integere bestuurder, omdat hij zijn eigen publiek of achterban juist gediend had met het lekken van de informatie. Hij had de kant van zijn gemeenschap gekozen. Ongetwijfeld was dit ook voor de gemeenteraad een reden om Schutte koste wat

kost te steunen. Het lekken van de informatie over de invallen was voor de raad juist een integere handeling. Anderzijds was er de juridische dimensie (Schutte werd veroordeeld voor een strafbaar feit) en had Remkes op landelijk niveau geen boodschap aan dergelijke sentimenten.

Tot slot laat de casus mooi zien hoe Schutte gevangen was in een moeras van publiek en privaat. Het bepalen van de grens tussen beide sferen en de specifieke invulling van beide begrippen speelde ook hier een grote rol in de beoordeling van integriteit. Het ging hier om private, want geheime, informatie die niet publiekelijk bekend mocht worden. Tegelijkertijd ging het ook om een publieke functionaris die met het lekken van de informatie bepaalde publieke of private belangen diende. Hierover liepen de meningen duidelijk uiteen, omdat beide kampen een ander idee hadden van de publieke ruimte. Voor de Urker gemeenschap had Schutte publieke belangen gediend, omdat hij deze had geholpen. Volgens het OM en het Ministerie van BZK had Schutte echter private belangen gediend. Voor hen stond immers het landelijke Nederlandse én het Europese publieke belang voorop. Schutte had met zijn handelen private belangen gediend door het grotere publieke goed uit het oog te verliezen en te benadelen. Hij had daar weliswaar – voor zover wij dat kunnen overzien – geen persoonlijk financieel voordeel uit gehaald. Op een andere manier was er echter wel degelijk sprake van voordeel,

in de zin van respect en loyaliteit van de Urker gemeenschap en het verzekeren van politieke steun.

5.2 LEKKEN IN TILBURG: HANS SMOLDERS EN RUUD VREEMAN

In 2003 stichtte Hans Smolders, voormalig chauffeur van de in 2002 vermoorde Pim Fortuyn en Tweede Kamerlid van de LPF, een eigen politieke partij: de Lijst Smolders Tilburg (LST). De partij was er een als zovele in de nadagen van de Fortuyn-revolte. Smolders wilde boven alles de gevestigde politieke elite (en dan vooral de PvdA) bevechten. De politieke carrière van Smolders was tumultueus. In 2004 trad hij tijdelijk terug uit de politiek vanwege vermeende doodsb bedreigingen aan zijn adres. In 2005 kwam hij terug in de Tilburgse politiek als lid van de Tilburgse Ouderen Partij (TOP). Snel verslechterende relaties binnen die partij zorgden ervoor dat hij in 2005 terugkeerde met een vernieuwde LST. In 2006 deed hij vervolgens mee aan de verkiezingen en veroverde vijf zetels in de raad met 11,9 procent van de stemmen. De felle kritiek van LST op de nationale en lokale Tilburgse politiek zorgde in de raad voor wrijving, vooral bij de gevestigde partijen. Ook burgemeester Ruud Vreeman (PvdA) was niet te spreken over Smolders en diens partij.¹⁷³ De verhoudingen tussen de twee leken vanaf het begin gespannen en dat zou in de komende jaren niet beter worden.

In 2006 vond in Tilburg een bijeenkomst plaats van het college van B en W, waarbij ook Smolders was aangeschoven. De bijeenkomst stond in het teken van een voorstel om een wachtgeldregeling voor gepensioneerde raadsleden in het leven te roepen. Hoewel de uitgewisselde informatie vertrouwelijk was, koos Smolders ervoor om de informatie toch te lekken naar de pers. Hij was het niet eens met het voorstel. Hij beriep zich daarbij op regels van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die stelden dat mensen met een overheidspensioen niet ook wachtgeld mochten ontvangen.¹⁷⁴ Voor Smolders was het plan een teken van de 'oude' politiek achter gesloten deuren, waarmee enkel de belangen van bestuurders in plaats van burgers werden gediend. Het was bovendien een voorbeeld van het 'slechte' bestuur van burgemeester Vreeman. Voor het lekken van de informatie kreeg Smolders een waarschuwing van Vreeman. De gemeente zou Smolders juridisch vervolgen als hij dit ooit nog eens zou doen.¹⁷⁵ Dit had op Smolders echter geen effect. In 2007 lekte hij wederom vertrouwelijke informatie uit een overleg tussen enkele raadsleden, het OM, de politie en burgemeester Vreeman over een lokale discotheekeigenaar, Hans Hammers. Rondom de discotheek waren vaak problemen (waaronder geweld en intimidatie) en de gemeente was op zoek naar een manier om de orde te herstellen. In het overleg zou Vreeman – volgens Smolders – hebben gesuggereerd dat hij het jammer vond dat Hammers niet

formeel was aan te klagen, maar dat hij desondanks hoopte de discotheek zo snel mogelijk te kunnen sluiten.¹⁷⁶ Volgens Smolders maakte Vreeman zich als gevolg hiervan schuldig aan machtsmisbruik, met als enige doelen Hammers te intimideren en de discotheek te laten sluiten. Hij was het hier niet mee eens en lekte de inhoud uit het besloten overleg. Voor Smolders waren de zaken rondom de wachtgeldregeling in 2005 en rondom Hammers in 2007 allebei voorbeelden van het verkeerde bestuur van Vreeman en de overige gevestigde partijen in Tilburg. Als teken van protest plaatste hij stukken uit deels geheime overleggen over deze twee zaken op de website van zijn partij.¹⁷⁷

In een reactie koos Vreeman voor vervolging van Smolders, voor het lekken van vertrouwelijke informatie aan het publiek. Smolders diende daarop direct een counter-claim in, waarin hij Vreeman beschuldigde van fraude in de zaak van de wachtgeldregeling. Smolders stelde dat zijn lekken er destijds voor had gezorgd dat de regeling niet doorging.¹⁷⁸ Hij zag zichzelf als een klokkenluider, die een duidelijke misstand aan de kaak had gesteld. Hij werd desondanks op bevel van Vreeman gearresteerd voor het lekken en gesommeerd om voor de rechtbank van Breda te verschijnen. Op 2 mei 2007 viel de politie bovendien het huis van Smolders binnen, waarbij ze een computer en twee laptops in beslag nam.¹⁷⁹ Op basis van het onderzoek bleek de rechtbank van mening dat de informatie die

Smolders in 2005 over de wachtgeldregeling openbaar had gemaakt, niet vertrouwelijk meer was op het moment dat hij de informatie op zijn website plaatste. Smolders had de stukken in 2007 online gezet, terwijl deze al in 2006 op de gemeentelijke website stonden. Hij werd in dit geval dus vrijgesproken van het lekken van vertrouwelijke informatie. In het tweede geval – dat van Hammers – werd Smolders echter wel veroordeeld. Officier van justitie Harderwijk eiste een boete van € 750 en een voorwaardelijke celstraf van één week.¹⁸⁰ De rechter besliste uiteindelijk dat Smolders alleen de boete moest betalen.¹⁸¹ Hij baseerde het oordeel in de eerste plaats op de Gemeentewet, artikel 25 over vertrouwelijke informatie. De documenten behorend bij de zaak tegen Hammers waren volgens dat artikel inderdaad vertrouwelijk.¹⁸² Smolders had met het lekken inzake discotheekeigenaar Hammers dus niet het recht om informatie naar buiten te brengen. Aangezien Smolders volgens de rechtbank op de hoogte moest zijn geweest van de regels, was het oordeel dat Smolders bewust wet- en regelgeving aan zijn laars had gelapt.¹⁸³

Smolders ging tegen de uitspraak in beroep. Officier van Justitie Harderwijk deed hetzelfde, omdat de voorwaardelijke gevangenisstraf niet was opgelegd. Dit was voor de officier gerechtvaardigd, omdat Smolders eerdere waarschuwingen om niet te lekken had genegeerd.¹⁸⁴ Beide partijen verloren hun beroepszaak. In maart 2008 bekrachtigde de

rechtbank van Den Bosch het vonnis. In nog een beroepszaak verloor Smolders ook voor de Hoge Raad in november 2008. Uiteindelijk is de boete betaald. De relatie tussen Vreeman en Smolders werd er echter niet beter op. Beide mannen bleven elkaar over en weer beschuldigen van allerlei zaken.¹⁸⁵ Volgens Vreeman zou Smolders bijvoorbeeld een projectontwikkelaar hebben omgekocht (hij werd hiervoor bij gebrek aan bewijs niet veroordeeld). Volgens Smolders zou Vreeman schuldig zijn aan machtsmisbruik, belangenverstrengeling en slecht bestuur in de zin van nalatigheid bij de bouw en exploitatie van het MIDI-gebouw (in de volksmond het Adje-theater genoemd). De kritiek van Smolders (en andere partijen) in deze zaak rondom het MIDI-gebouw leidde uiteindelijk tot de val van Vreeman. Na herhaalde oproepen van de raad dat hij moest opstappen, besloot hij hiertoe uiteindelijk in november 2009. In februari 2010 ging hij tijdelijk met vervroegd pensioen, maar keerde in november 2013 terug als waarnemend burgemeester van Groningen, wat hij tot januari 2015 bleef. Smolders verliet de lokale politiek in 2010, maar keerde terug in 2014 met vijf zetels.

De zaak rondom Smolders en Vreeman laat een rijk debat zien, dat feitelijk veel verder ging dan het lekken van informatie en een boete van € 750. Het geeft een beeld van complexe lokale politieke verhoudingen en de rol die beschuldigingen van integriteitsschendingen hierbij kunnen spelen.

Onder de politieke partijen in de raad wilde de Socialistische Partij (SP) een extra vergadering om de eerste vervolging van Smolders te bespreken. Ook werd in mei 2007 op verzoek van de SP een spoeddebat met Vreeman aangevraagd over de zaak rondom Hammers.¹⁸⁶ SP-voorzitter Johan van den Hout stelde dat de arrestatie van Smolders en de huiszoeking buitenproportioneel waren geweest. Bovendien stelde de SP de principiële vraag over het waarborgen en balanceren van privacy, geheimhouding en vertrouwelijkheid.¹⁸⁷ Locoburgemeester Hugo Backx steunde daarentegen Vreeman en gaf ook de raad een veeg uit de pan. Enkele raadsleden hadden Smolders' handelingen naar zijn mening onterecht goedgekeurd. In een brief aan de raad stelde Backs dat er geen vertrouwelijke informatie meer zou worden gedeeld met de raad, omdat deze duidelijk niet in staat was om hier verantwoordelijk mee om te gaan. Het politieke debat ging zodoende vooral over vertrouwelijkheid van informatie en over vertrouwen tussen de raad en B en W. Smolders zelf bleef erbij dat hij openlijk en bewust informatie gelekt had, met de beste bedoelingen, om 'frauduleus handelen en machtsmisbruik' tegen te gaan. Hij was hier trots op, zou het zo weer doen en toonde dus in het geheel geen berouw. Hij had te goeder trouw gehandeld en zag zichzelf als klokkenluider. In plaats van vervolging achtte hij een beloning meer op zijn plaats. Smolders wees ook op het verschil tussen geheim en vertrouwelijk materiaal. Lekken van geheim ma-

teriaal was volgens hem wel een probleem, maar lekken van vertrouwelijk materiaal niet.

De publieke opinie was ook van belang in het schandaal. Joep Simmelink, universitair hoofd-docent aan de Universiteit van Tilburg, merkte op dat Smolders in plaats van lekken ook andere actie had kunnen ondernemen om zijn mening kenbaar te maken. Zo had hij de Kroon kunnen inschakelen of de minister van Binnenlandse Zaken van het geheel op de hoogte kunnen brengen. Als raadslid was het echter niet aan Smolders om vertrouwelijke informatie van de overheid op eigen houtje openbaar te maken.¹⁸⁸ De meer algemene publieke opinie – op blogs, sociale media et cetera – was ook verdeeld over hoe het handelen van Smolders moest worden gezien. Smolders bleef overwegend populair in Tilburg. Hij werd gezien als een Pim Fortuyn, die Vreeman en de gevestigde partijen – met name PvdA en VVD – terecht confronteerde met hun eigen 'corrupte' gedrag. Op diverse sociale media werd gesproken van machtsmisbruik in de behandeling van Hammers. Maar het ging ook over het hebben van meerdere banen en bijkomende belangenverstrengeling en over (te) dure dienst-reizen van Vreeman, waarmee de Tilburgers niet gediend waren. Sommige mensen waren ook van mening dat Smolders zijn ambtseed had moeten respecteren. Hij had bovendien ook andere – en legale – kanalen kunnen benutten.

In juridische zin leverde de zaak rondom Vreeman en Smolders een interessant debat op over het verschil tussen vertrouwelijke en geheime informatie. De advocaat van Smolders, R. Milo, bracht tijdens het proces in dat de documenten waaruit Smolders gelekt had wel vertrouwelijk waren, maar niet geheim. Procureur Harderwijk ging hier niet in mee en bestempelde het als semantiek. Volgens hem maakte het onderscheid niet uit, omdat de bijeenkomst zelf achter gesloten deuren had plaatsgevonden – iets wat Smolders wist. Smolders had zodoende de regels van het spel bewust overtreden.¹⁸⁹

Het juridische debat was en is echter meer dan semantiek. Duidelijk werd dat de termen ‘geheim’ en ‘vertrouwelijk’ in de Nederlandse wetgeving erg door elkaar lopen. De Gemeentewet heeft regels voor het niet openbaar maken van informatie. De term ‘vertrouwelijkheid’ komt hier niet in voor. In de Algemene Wet Bestuursrecht staat het weer wel. Hierin wordt aangegeven dat raadsleden geen informatie openbaar mogen maken waarvan zij weten of redelijkerwijs kunnen vermoeden dat het vertrouwelijk is. Tegelijkertijd – en dit was kennelijk het argument van Milo – blijft het onduidelijk welke van de twee wetten leidend zou moeten zijn, de Gemeentewet of de Algemene Wet Bestuursrecht. Ook andere juridische bronnen, zoals de Wet openbaarheid van bestuur, de Archiefwet, de ambtseed en niet te vergeten het strafrecht, hebben hun eigen opvattingen over

de zaak. Jurisprudentie laat ondertussen zien dat rechters uiteindelijk nauwelijks onderscheid maken tussen geheim en vertrouwelijk: wie vertrouwelijke informatie openbaar maakt, kan worden vervolgd voor het schenden van het ambtsgeheim. Los van de juridische-begrippenproblematiek had Smolders, volgens Milo, geen andere keuze gehad dan lekken. Zijn geweten en zijn wens om onrecht aan te kaarten, hadden hem hiertoe simpelweg gedwongen. Het was zijn morele plicht geweest. Bovendien had het college van B en W volgens Milo niet het recht om het stempel van vertrouwelijkheid op dergelijke informatie te drukken.¹⁹⁰ Harderwijk bleef er echter bij dat Smolders bewust de wet had overtreden en dus veroordeeld moest worden.

5.3 KENNIS IS MACHT

De categorie ‘misbruik van informatie’ bevat zaken die andermaal niet eenduidig als ‘fout’, ‘corrupt’ of ‘niet-integer’ zijn te bestempelen. In de gevallen van burgemeester Schutte en Smolders en Vreeman speelde een groot en gevarieerd aantal elementen een rol in de beoordeling van bestuurlijk handelen. Het meest in het oog lopende was wel de scheidslijn tussen publiek en privaat. De betrokkenen in beide zaken verschilden heel duidelijk van mening over de invulling van beide begrippen. In het geval van Schutte is dat wellicht het beste te zien. Ging het hier nu om private, want geheime, informatie die niet publiekelijk bekend

mocht worden of om een publieke functionaris die met het lekken van de informatie bepaalde publieke belangen diende, namelijk die van zijn bredere gemeenschap? De Urker gemeenschap, gemeenteraad en Schutte stonden lijnrecht tegenover het OM en het Ministerie van BZK. Ook in het geval van Smolders liep de invulling van beide begrippen uiteen, afhankelijk van wie je het zou vragen. Smolders zag zichzelf als klokkenluider die het publieke belang diende. Vreeman zag het lekken als een manier voor Smolders om privaat (politiek?) voordeel te behalen.

6. Wangedrag in privé-tijd

Zoals opgemerkt in hoofdstuk 1, zijn de laatste drie typen integriteitsschendingen uit het lijstje van Huberts (tabel 1) een stuk minder scherp omlijnd dan de eerdere. Dat geldt ook voor de categorie ‘wangedrag in privétijd’. Hoewel dit type integriteitsschending zich ook in de private sector kan voordoen, is het voor de publieke sector van bijzonder belang. Bij wangedrag in privétijd gaat het om ambtenaren of politieke ambtsdragers die buiten hun werktijd gedrag vertonen dat sommigen of velen ongeoorloofd of ongepast vinden. In deze definitie nemen de begrippen ‘wangedrag’ en ‘privétijd/werktijd’ een centrale plaats in. Het is echter niet zonder meer duidelijk wat met beide wordt bedoeld.

‘Wangedrag’ is een breed en elastisch begrip. Het kan duiden op gedrag dat bij wet verboden is, maar ook (en vaker) op gedrag dat wel legaal is maar toch laakbaar wordt gevonden en daarom schadelijk voor de eigen geloofwaardigheid of die van de organisatie dan wel het openbaar bestuur in het algemeen.¹⁹¹ Marihuana gebruiken, je partner uitschelden en het huis kort en klein slaan is allemaal niet strafbaar, maar, volgens velen, wel laakbaar. Lasthuizen, Huberts en Heres geven verschillende voorbeelden van wangedrag in privétijd, zoals het overmatig gebruik van alcohol, het gebruik van softdrugs of harddrugs en het onderhouden van contacten met criminelen.¹⁹² Het is duidelijk dat dit soort gedragingen verschillend worden be-

oordeeld. Ook wanneer een zaak juridisch is afgedaan, kan deze een bestuurder nog steeds moreel belasten. Een duidelijk voorbeeld hiervan zien we in de casus-Camiel Eurlings, die in opspraak kwam omdat hij in 2015 zijn toenmalige vriendin zou hebben mishandeld. Hoewel hij zelf excuses maakte voor zijn aandeel in wat hij een ‘wederzijds handgemeen’ noemde en de zaak door het OM was afgedaan met een ‘minnelijke schikking’ en ‘buitenrechtelijke oplossing’ (Eurlings moest enkele dagen maatschappelijk werk verrichten), bleef de zaak hem achtervolgen.¹⁹³ Uiteindelijk werd de publicitaire en professionele druk in de media, de politiek en de sportwereld zo groot, dat hij besloot terug te treden als lid van het Internationaal Olympisch Comité.¹⁹⁴ De voorbeeldfunctie die aan deze positie verbonden was en het belang van de sport verdroegen zich niet meer met het imago dat inmiddels van hem was ontstaan.

In de arbeidsrechtelijke literatuur wordt benadrukt dat er bij wangedrag sprake moet zijn van moedwil of onwil: een persoon verricht de handelingen opzettelijk of laat deze opzettelijk na.¹⁹⁵ De notie van opzet is hier dus erg belangrijk; bij onmacht of onkunde is formeel van wangedrag geen sprake. In het bredere maatschappelijke debat is dit minder scherp omlijnd. Iemand kan opzettelijk een bepaalde handeling verrichten zonder zich ervan bewust te zijn dat deze maatschappelijk ongeoorloofd wordt gevonden. De mate waarin iets als



meer of minder wenselijk wordt beschouwd, is afhankelijk van veel factoren. Zo is de functie die iemand in het openbaar bestuur heeft van belang. Een agent bijvoorbeeld wordt meestal strenger beoordeeld dan een bureau-ambtenaar belast met het uitgeven van parkeervergunningen. Vast staat wel dat wat ongepast wordt gevonden, per persoon, groep of context kan verschillen en uiterst subjectief is. Voor de een is het gebruik van marihuana (of cocaïne) geen probleem en voor de ander wel, of het nu een publieke functionaris betreft of niet.

Een ander onhelder begrip is 'privétijd' en het tegendeel daarvan: 'diensttijd' of 'werktijd'. Juridisch wordt werktijd gedefinieerd als 'de tijd dat de werknemer onder gezag van de werkgever arbeid verricht' (Arbeidstijdenwet artikel 1:7). Bij 'wangedrag in privétijd' gaat het dus om wangedrag buiten de zodanig gedefinieerde werktijd. Dit is echter minder eenvoudig dan het lijkt. Een complicerende factor is dat 'buiten officiële werktijden' (vaak maar niet altijd) ook betekent dat iets gebeurt 'buiten de plek waar mensen werken'. Zo kan er sprake zijn van wangedrag in privétijd als een ambtenaar om zeven uur 's avonds thuis ruzie maakt met de burens, maar ook als hij overdag thuis aan de slag is en onderwijl marihuana gebruikt. Het is dan weliswaar onder werktijd, maar niet op het werk. Huberts gebruikt wellicht om die reden ook wel de term 'privésfeer'. Deze term is algemener en niet gebonden aan tijdsdimensie of werklocatie. Het

gebruik van publieke middelen is hierbij vaak een verzwarende factor: of iets in een ruimte van het stadhuis of met een computer van het ministerie gebeurt, maakt, zo blijkt uit verschillende gevallen, nogal uit voor de beeldvorming en beoordeling.

Een groot en wellicht groeiend aantal integriteitskwesties in de categorie 'wangedrag in privétijd' heeft te maken met seksuele relaties en gedragingen. Het zijn vaak tot de verbeelding van velen sprekende affaires waarin de normen zeer onbepaald en vloeiend zijn. Bekend is de klassieke Profumo-affaire, waarbij in 1963 de Britse minister van Defensie John Profumo moest aftreden vanwege een amoureuze verhouding met callgirl en model Christine Keeler. Zij had tegelijk een relatie met de Russische militaire attaché in Londen en men vermoedde dat ze spioneerde voor de Russen. Internationaal minder bekend is de rel die ontstond rondom minister van Defensie Sidney van den Bergh (VVD) in het kabinet-De Quay. Van den Bergh werd in 1959 genoodzaakt de politiek te verlaten nadat hij in opspraak was geraakt door een verhouding met een nog getrouwde vrouw. Daarmee waren door Van den Bergh 'de morele grenzen overschreden van wat de huwelijkse standaard moest zijn'.¹⁹⁶ De casus – uitvoerig beschreven door Charlotte Brand¹⁹⁷ – laat mooi zien hoe er in 1959 al een onderscheid werd gemaakt tussen de 'gewone burger' en de bewindspersoon, voor wie

ook toen al strengere normen en waarden golden. Bovendien bleek de affaire een belangrijke vroege les in mediamanagement, waarbij de betrokkenen (De Quay en enkele medeministers) onvoldoende in de gaten hadden dat negatieve berichtgeving de-sastreuze gevolgen kon hebben.

Dat een zaak ook veel kleiner kan zijn en met een sissier kan aflopen, zien we aan een recenter voorbeeld. In 2007 ontstond een kleine rel toen bekend werd dat de Nijmeegse PvdA-wethouder Paul Depla in de fietsenkelder van het stadhuis seks zou hebben gehad met een raadslid. Na berichtgeving op de website GeenStijl.nl spraken enkele leden van de oppositie hun veroordeling uit. Volgens Depla zelf was er niets politieks (lees: publieks) aan de hele kwestie en onderzoek door burgemeester Thom de Graaf gaf aan dat er geen strafbare feiten waren gepleegd en dat er evenmin sprake was van seksuele intimidatie, ongewenste intimiteiten of misbruik van een machtspositie.¹⁹⁸ Daarmee was de kwestie afgedaan. Ook dagblad *de Gelderlander* beoordeelde de kwestie als een privéaangelegenheid, maar deed er wel (kort) verslag van.¹⁹⁹ Na een stevig debat in de raad kon de wethouder blijven.²⁰⁰ In andere gevallen was er echter sprake van meer ophef en zwaardere sancties, zoals in de zaak rondom Rob Oudkerk in 2004.

6.1 ROB OUDKERK: COCAÏNE EN EEN TIPPELZONE

Als wethouder voor de PvdA in Amsterdam was Rob Oudkerk verantwoordelijk voor sociale zaken, waaronder inkomen en werkgelegenheid, onderwijs en diversiteit. Eind 2003 vertelde hij tijdens een informeel gesprek aan Heleen van Royen, columnist van *Het Parool*, dat hij prostituees bezocht en ook wel cocaïne gebruikte. Kort daarop, op 10 januari 2004, publiceerde Van Royen een column, waarin ze deze bekentenissen onthulde. Volgens Van Royen deed ze dit met zijn toestemming, maar volgens Oudkerk verdraaide ze zijn woorden.²⁰¹ Daarnaast beweerde Van Royen dat hij gezegd had elke oudejaarsavond cocaïne te gebruiken én dat hij in zijn periode als lid van de Tweede Kamer (1994-2002) slachtoffer was geworden van chantagepogingen vanwege zijn prostitutiebezoek.²⁰² Hiermee was een publiek schandaal geboren.

Reeds eerder was Oudkerk bij enkele kleinere kwesties betrokken geweest. Zo had hij in 2002 gesproken over 'kutmarokkanen' die voor overlast zorgden.²⁰³ Later zou hij een politieagent hebben beledigd die hem wilde bekeuren voor het fietsen zonder achterlicht.²⁰⁴ Over dat laatste incident schreef Oudkerk een ingezonden brief in *De Telegraaf* op 13 december 2003.²⁰⁵ Hij beweerde daarin dat de beschuldigingen van de politie aan zijn adres onjuist waren. Volgens Oudkerk had de agent die hem wilde bekeuren, hem geconfronteerd met

politieke uitspraken uit het verleden. Oudkerk meende dat hij vanwege zijn politieke positie anders was behandeld dan anderen en hij zou hebben gezegd dat het gedrag van de agent hem niet beviel en diens naam hebben genoteerd. Aanvankelijk besloot hij geen gevolg te geven aan dit incident. Hij veranderde van gedachten toen de politie hem van belediging beschuldigde.²⁰⁶ In dezelfde periode ontdekte de Commissie Integriteit van de gemeente Amsterdam dat Oudkerk zijn werkcomputer had gebruikt om pornosites te bezoeken. De eerdere incidenten hadden al tot ophef geleid; voor dit laatste werd hij op het matje geroepen bij burgemeester (en partijgenoot) Job Cohen.²⁰⁷

Als klap op de vuurpijl deed Heleen van Royen een week na haar eerste column een nog gevaarlijker onthulling: Oudkerk zou prostituees hebben bezocht aan de Theemsweg, een gebied waarvan bekend was dat er veel illegale immigranten, minderjarigen, drugsverslaafden en slachtoffers van mensenhandel werkten. In de jaren '90 had overlast van prostituees rond het Centraal Station ertoe geleid dat de gemeente een officiële tippelzone had gecreëerd aan de Theemsweg in het Westelijk Havengebied. Na oktober 2000, toen landelijk het prostitutieverbod werd opgeheven, nam het aantal illegale Oost-Europese prostituees in dit gebied toe. Er zouden geweldsincidenten, overlast en gedwongen prostitutie plaatsvinden. De Theemsweg was dus berucht en de gemeente Amsterdam

besloot de tippelzone te sluiten vanaf 15 december 2003, dus vlak voor het gesprek dat Van Royen met Oudkerk had.

Toen Van Royen haar onthullingen deed, weigerde Oudkerk aanvankelijk te reageren en zei hij dat niemand iets te maken had met zijn privéleven.²⁰⁸ Zijn stilzwijgen duurde echter niet lang en al snel probeerde hij zijn gedrag te relativeren.²⁰⁹ Zo beweerde hij dat hij aan de Theemsweg uitsluitend omgang had gehad met meerderjarige prostituees en op vrijwillige basis.²¹⁰ Op 19 januari scheen de commotie aanvankelijk nog over te gaan en leek Oudkerk zijn positie als wethouder te kunnen handhaven.²¹¹ Later op de avond van die dag verklaarden verschillende politici echter dat zij hun vertrouwen in hem verloren hadden. De situatie werd onhoudbaar en Oudkerk moest nog diezelfde dag aftreden.²¹² In een verklaring liet hij weten verantwoordelijkheid te nemen voor zijn daden en zich te verontschuldigen voor de pijn en commotie die hij had veroorzaakt.²¹³ Later verklaarde Oudkerk dat de affaire hem persoonlijk 'verwoest' had, bijvoorbeeld in het televisieprogramma *De Wandeling*.²¹⁴ Zijn commentaren kregen steeds meer een bittere toon. Hij begon mensen en media ervan te beschuldigen dat men hem opzettelijk ten val had willen brengen.²¹⁵

De affaire, begonnen met de column van Heleen van Royen, leidde tot veel debat en ophef, vooral

omdat Oudkerk wethouder was van juist Sociale Zaken. Velen vonden dat hij zich vanuit die rol juist moest inspannen om zwakkeren in de samenleving te beschermen in plaats van gebruik van hen te maken. De tippelzone aan de Theemsweg stond bekend als een plaats waar illegale prostitutie plaatsvond. Na veel politiek debat had de gemeente op initiatief van Oudkerks eigen partij, de PvdA, juist besloten het gebied te sluiten. Vanuit zijn portefeuille en als lid van het college van burgemeester en wethouders had Oudkerk hier rechtstreeks bemoeienis mee.²¹⁶ Naast wethouder was Oudkerk ook prominent lid van de PvdA, hij was getrouwd en had kinderen en hij was ook huisarts. Ook dat waren zaken die velen niet konden rijmen met zijn gedrag.

In de publieke en politieke discussie spitste de discussie zich vooral toe op de prostitutie en de Theemsweg. Op de ‘werkvoer’ verschilden de opvattingen over de gevolgen die Oudkerks gedrag moest hebben. Burgemeester Cohen stelde dat Oudkerk niet per se moest opstappen, aangezien hij niets illegaals had gedaan. Cohen vond ook dat Oudkerk zich zou moeten kunnen rehabiliteren.²¹⁷ Ook de fractievoorzitters van de coalitiepartijen (PvdA, VVD en CDA) namen een genuanceerde positie in. Zo zei fractievoorzitter Hans Res van het CDA: “We kunnen zijn gedrag moeilijk accepteren. Als het een wethouder van het CDA was geweest, zouden we niet meer met hem verder zijn

gegaan. Maar hij heeft geen misdrijven gepleegd; dus is het wat ons betreft aan zijn eigen partij om een oordeel uit te spreken.” Res vervolgde: “Pas als de stad er zichtbaar schade door lijdt, bijvoorbeeld als Oudkerk in Den Haag niet meer serieus wordt genomen, stoppen we met hem. Dat moment is nu nog niet aangebroken.” Een soortgelijke positie nam VVD-fractievoorzitter Eric van der Burg in: “We hebben de tippelzone gesloten wegens vrouwenhandel en criminaliteit. Het maakt het er niet gemakkelijker op dat een wethouder zich daar vertoont. Anderzijds: het was niet verboden erheen te gaan. Je kunt er een smaakoordeel over hebben, maar meer niet.”²¹⁸

In Oudkerks eigen partij waren de opvattingen ook verdeeld. PvdA-fractievoorzitter Tjalling Halbertsma zei wel geschokt te zijn door Oudkerks bezoeken aan de Theemsweg, maar sprak ook van een ‘hetze’ tegen Oudkerk, waardoor hem het werk onmogelijk werd gemaakt.²¹⁹ Tegelijk erkende hij dat het besluit om de tippelzone te sluiten van belang was voor de zaak: “Als een PvdA-politicus er daarna nog is geweest, vind ik dat moreel verwerpelijk.”²²⁰ Halbertsma zei dat zijn oordeel over Oudkerk als mens wel was veranderd, maar dat zijn vertrouwen in de politicus Oudkerk intact was gebleven.²²¹ Daartegenover stonden in ieder geval twee PvdA-raadsleden die vonden dat Oudkerks positie onhoudbaar was geworden: aanvoerder van de linkervleugel van de

fractie Bouwe Olij en mederaadslid Marres.²²² Ook de SP en GroenLinks vonden dat hij moest opstappen. SP-fractievoorzitter Alberts zei: “Ik vind de situatie zeer zorgwekkend. Zijn gedrag straalt af op de gehele Amsterdamse politiek. Ik zou wel eens willen weten hoe hij zich in het college van B en W heeft opgesteld toen een beslissing genomen moest worden over sluiting van de tippelzone.”²²³ GroenLinks-fractievoorzitter Van Poelgeest deelde deze opvatting: “In de loop van 2000 werd duidelijk wat er aan de hand was op de tippelzone. De morele grens is bereikt als Oudkerk redelijkerwijs had kunnen weten dat hij te maken had met slachtoffers van vrouwenhandel.”²²⁴ Wellicht het grootste probleem was nog dat Oudkerks gedrag in strijd was met het beleid dat door het college van B en W en door zijn partij zelf werd gevoerd. Hierdoor werd zijn geloofwaardigheid als wethouder danig aangetast. Die opvatting werd voor het eerst expliciet genoemd door de SP en overheerste uiteindelijk ook in de PvdA-fractie zelf. Uiteindelijk zei de PvdA-fractie daarom toch het vertrouwen in Oudkerk op.

In het intellectuele debat buiten de politiek verschilden de meningen over deze casus ook sterk. Enerzijds waren er geluiden te horen van mensen die geen probleem zagen, zoals voormalig hoogleraar staats- en bestuursrecht en PvdA-senator Erik Jurgens. Hij stelde dat Oudkerks gedrag niet verboden was: “Dit is fatsoensrakkerij. Hij is niet

beschadigd. Hij heeft toch geen misdrijf begaan? Prostitutiebezoek is legaal.” Ook het bezoek aan de Theemsweg was volgens Jurgens geen probleem: “Oudkerk zelf heeft daar toch niets strafbaars gedaan? Dat is het enige waar het om gaat. Oudkerk is van onbesproken gedrag [sic!] en kan gewoon aanblijven.”²²⁵ Het loont om Jurgens wat uitgebreider te citeren:

“...prostitueebezoek is niet verboden. Een meerderheid van de bevolking accepteert het, voor zover ik weet. Wat anders vind ik het als iemand huichelachtig is. Een politicus die publiekelijk de prostitutie afkeurt maar er privé wel gebruik van maakt: dat is verwijtbaar. Datzelfde geldt voor een bezoek aan een coffeeshop. Iemand die daar in het openbaar schande van spreekt en er zelf naartoe gaat, is hypocriet. Daar ligt ook een taak voor de media. Want je bent dan in je ambt ongeloofwaardig geworden. Wat Oudkerk deed is niet verwijtbaar, maar het publiek vond het gewoon niet meer acceptabel en ook dat is dan een politiek feit.”²²⁶

Daarom vond Jurgens ook wel dat Oudkerk zijn val aan zichzelf te wijten had: “Privé is privé, tot dat het een publieke zaak wordt. En het is stom om je privéleven zelf publiek te maken. Ik ben tegen moralisme, maar in het algemeen geldt dat een politicus of directeur niet meer handhaafbaar is als hij in de publieke opinie bespottelijk is geworden.”²²⁷

Er waren ook geluiden te horen van mensen die het bezoeken van de Theemsweg als zodanig ongepast vonden. VU-hoogleraar Van den Heuvel stelde: “Oudkerk heeft als wethouder in een grote stad een voorbeeldfunctie en die is, door zijn eigen toedoen, ernstig aangetast. Dat is de kern van de zaak. Al het andere is niet van belang.”²²⁸ Hij vervolgde met een belangwekkende algemene observatie: “In je privéleven kun je je veel veroorloven. Maar als het gaat om openbare bestuurders, is er een vloeiende overgang tussen publiek en privé. De samenleving eist bestuurders van onbesproken gedrag. Daarmee ligt de lat hoog. Maar Oudkerk is vrijwillig het openbaar bestuur ingestapt.”²²⁹ Ook communicatieadviseur Dig Itha vond Oudkerks bezoek aan de Theemsweg moreel verwerpelijk: “... de Theemsweg is de zelfkant van de maatschappij. (...) Daar komen verslaafden, uit het buitenland illegaal gersonselde prostituees, gestoorden en uitschot. Een normale Amsterdammer hoort daar niet te komen, en dus al helemaal niet de wethouder.”²³⁰

We zien dus dat er zowel onder politici als onder ‘morele autoriteiten’ verschil van opvatting bestond over deze casus. Toch waren de meeste betrokkenen achteraf gezien relatief mild. Hoewel Oudkerks gedrag op zich werd veroordeeld, werd het toch veelal bestempeld als een privézaak. Wel riep de casus vragen op over de mogelijkheid om de mens te scheiden van zijn functie en over de reikwijdte van de publieke functie voor privége-

dragingen. In het bredere maatschappelijk debat was het oordeel vaak negatiever. Hier ging het veel meer over de morele standaarden en normen die politici in acht zouden moeten nemen. Sommigen zagen in de affaire een bewijs van het verval van de politiek in het algemeen en van de PvdA in het bijzonder.²³¹

Interessant is bovendien dat ander gedrag van Oudkerk, zoals opgetekend door Van Rooyen, in alle ophef nauwelijks een rol lijkt te hebben gespeeld. Het gebruik van cocaïne en het bezoeken van pornowebsites (het eerste ontkende Oudkerk²³², het tweede niet²³³) bleef grotendeels buiten beschouwing. In de discussie werd, zoals wij hebben gezien, voortdurend gesteld dat het prostitutiebezoek niet illegaal was en dus – volgens sommigen – ook niet problematisch. Het bezit van cocaïne (officieel niet het gebruik ervan) is echter wel degelijk strafbaar. Kennelijk was dit geen reden om Oudkerk hier destijds op aan te spreken. Vooral later werd Oudkerks karakter (zijn integriteit) in brede zin veroordeeld. Dat gebeurde bijvoorbeeld toen de Haagse Hogeschool hem in 2007 benoemde tot lector ‘Leefstijlverandering bij Jongeren’. Deze benoeming riep veel weerstand op van medewerkers en studenten. Eén docent schreef in een open brief: ‘Met verbijstering heb ik kennis genomen van de benoeming. Deze man heeft zichzelf onsterfelijk gemaakt met een verregaande schending van bestuurlijke integriteit:

misbruik van vrouwen op wier welzijn hij als bestuurder geacht werd toe te zien.²³⁴ En in uitzendingen van *De Wereld Draait Door* in 2010 haalden presentator Matthijs van Nieuwkerk en vooral tafelheer Prem Radhakishun hard uit naar Oudkerk toen deze gezegd had te overwegen zich kandidaat te stellen voor het burgemeesterschap van Amsterdam. Oudkerk reageerde vrij laconiek op hun kritiek: hij 'herkende zichzelf niet meer' in de persoon die hij in 2004 was geweest en had bovendien nog steeds de wens om iets voor Amsterdam te betekenen. Zijn verleden deed er niet meer toe en hij verdiende een tweede kans. Voor Van Nieuwkerk en Radhakishun lag dat duidelijk anders. Van de eerste burger van Amsterdam werd heel ander gedrag verwacht²³⁵ en Van Nieuwkerk zei tegen Oudkerk: "Jij wordt nóóit burgemeester."²³⁶ Tot dusver zijn die woorden bewaarheid. Oudkerk blijft flirten met het idee van een politieke *comeback* (in 2017 nog opperde hij het idee om zich kandidaat te stellen voor het voorzitterschap van de PvdA²³⁷) en zijn gedrag uit het verleden blijft hem daarbij hinderlijk achtervolgen.

6.2 ONNO HOES: EEN BURGEMEESTER MET CONTACTEN

Het hebben van een seksuele affaire is misschien wel een van de meest geruchtmakende gedragingen in de privésfeer die tot ophef kunnen leiden. Een bekend geval was de reeds genoemde zaak rondom minister Van den Bergh, maar er zijn ook recentere voorbeelden van, zoals de casus van Onno Hoes. Hij was getrouwd met tv-presentator en theaterproducent Albert Verlinde toen hij in 2013 in opspraak kwam door een foto, vertoond in het programma *Show Laet* van televisiezender SBS6, waarop hij zoenend te zien was met een andere, veel jongere man.²³⁸ In reactie op de uitzending lieten Hoes en Verlinde een uitvoerige en openhartige verklaring uitgaan waarin zij aangaven te willen blijven werken aan hun relatie. Zij verklaarden dat het 'buitengewoon onhandig en gezien zijn functie ongepast [was] dat Onno, hoewel in zijn vrije tijd en in een emotioneel, onbewaakt moment, zich in het openbaar zo heeft gedragen als vorige week woensdag het geval was.'²³⁹ De zaak werd nog wat gecompliceerder toen rond diezelfde tijd bekend werd dat Hoes zich (onder zijn eigen naam en met ontbloot bovenlijf) presenteerde op homodatingapp Grindr, dat hij met meer dan één jongeman relaties zou hebben onderhouden en dat hij hiervoor ook zou zijn gechanteerd en daar aangifte van had gedaan.²⁴⁰

Collega-politici uit Maastricht en daarbuiten wazen op de gevaren en implicaties van dit soort ‘onthullingen’ voor zijn functioneren als burgemeester, waaronder het gevaar van chantage. Tegelijk onthielden ze zich van al te zware morele en politieke oordelen. In een gezamenlijke verklaring van de lokale fractievoorzitters en de burgemeester werd medegedeeld: “Zowel de burgemeester als de fractievoorzitters betreuren de ontstane situatie die de reputatie van de stad niet ten goede komt. De burgemeester heeft aangegeven dat er geen aanleiding is voor verdere zorgen. Hij heeft de fractievoorzitters bevestigd dat er geen nieuwe ter zake doende feiten zijn die hem of de stad op enigerlei wijze in diskrediet kunnen brengen.”²⁴¹ De algemene teneur van de reacties was echter dat Hoes’ gedrag weliswaar dom was, maar ook een privéaangelegenheid betrof. Burgemeester van Haarlem en voorzitter van het Genootschap van Burgemeesters Bernt Schneiders was wat strenger: volgens hem had Hoes een grens overschreden waardoor hij kwetsbaar werd voor kritiek en mogelijk zelfs chantabel.²⁴² Hij werd hierin bijgevallen door staatsrechtgeleerde Elzinga, die de mogelijkheid van chantage ‘gevaarlijk’ noemde.²⁴³ Die reacties zijn in lijn met het Rechtspositiebesluit burgemeesters, dat bepaalt dat burgemeesters zich moeten onthouding van gedragingen ‘die de goede uitoefening of het aanzien van het ambt schaden of kunnen schaden’.²⁴⁴ Een veroordeling van Hoes’ ontrouw is dus nauwelijks te horen; het gaat in de

discussie om de publieke consequenties voor zijn ambt en persoon.

In eerste instantie had de rel rond Hoes zodoende geen consequenties. Hoes beloofde beterschap. Zijn huwelijk met Verlinde zou binnen enkele maanden stranden, maar hij kon als burgemeester aanblijven. In december 2014 kwam Hoes echter opnieuw in opspraak. Hij werd slachtoffer van een opzetje van tv-programma *PowNews*, waarbij het programma ervoor zorgde dat Hoes een ontmoeting had met een twintigjarige jongeman die als ‘lokhomo’ fungeerde. Opnames van deze ontmoeting (gefilmd met een verborgen camera) werden getoond, alsmede chatberichten tussen de twee. De affaire werd voor Hoes echt problematisch toen bleek dat hij ook delen van zijn zakelijke agenda met de jongen had gedeeld. Screenshots hiervan werden op televisie getoond. Op 10 december 2014 diende Hoes – onder druk van de gemeenteraad, die de zoveelste rel rond zijn burgemeester zat was²⁴⁵ – zijn ontslag in. Hoes verdedigde zich daarbij fel. In een persverklaring zei hij:

“Vorige week is een deel van mijn privéleven tot mijn grote ontsteltenis moedwillig en schaamteloos publiek geworden. Ik bereid dan ook met mijn raadsman zorgvuldige juridische stappen voor tegen degenen die hiervoor verantwoordelijk zijn. Ik zal ervoor strijden dat een openbaar bestuurder niet vogelvrij wordt verklaard en er

een zeker privédoel blijft, zodat hij of zij in balans zijn en zijn of haar functie kan vervullen. Het privédoel moet voor een openbaar bestuurder worden beschermd en ik zal daarom de rechter vragen in dit conflict tussen privé en publiek een uitspraak te doen.”²⁴⁶

Ook de oordelen van derden over de uitzending van *PowNews* waren overwegend kritisch. Bas Heijne stelde in *NRC Handelsblad* de hypocrisie van media als *De Telegraaf* en *PowNews* aan de kaak. Hij sprak van: “Moralisme zonder moraal. Fatsoensrakkerij zonder fatsoen.”²⁴⁷

Dat aan een relatief kleine zaak als deze heel veel kanten kunnen zitten, bleek onder andere in een uitzending van talkshow *Pauw*.²⁴⁸ Daarin kwam de vraag aan de orde of Hoes’ seksuele geaardheid reden was geweest voor zijn val. Volgens diverse gespreksgenoten was dit niet het geval. Wel suggereerde Frits Huffnagel dat de ‘gunfactor’ ontbrak, omdat Hoes de eerste burgemeester van Maastricht was die geen KVP- of CDA-achtergrond had en bovendien niet katholiek maar Joods was. Ook merkte Huffnagel de discrepantie op tussen de alom lovende woorden voor Hoes als een goede bestuurder (door vriend en vijand) enerzijds en zijn snelle val anderzijds. Tafelgenoot Ferry van Mingelen legde daarnaast een verband met de aanstaande Provinciale Staten-verkiezingen: de VVD zou Hoes snel hebben laten vallen om de campag-

ne niet te belasten. Het gegeven, tot slot, dat Albert Verlinde bij de zaak betrokken was, leek Hoes ook niet te hebben geholpen. Dat het hier nu juist ging om ‘roddelkoning’ Verlinde (vanwege diens werk voor *RTL Boulevard*) zorgde niet bepaald voor meer sympathie voor Hoes.²⁴⁹

De hele zaak kreeg een juridisch vervolg toen Hoes PowNed voor de rechter daagde wegens smaad en laster en schending van zijn privacy. In 2016 bleek dat het de partijen niet lukte tot een schikking te komen.²⁵⁰ Daarop deed de rechtbank uitspraak met een genuanceerd oordeel. Volgens de rechter had *PowNews* wel het recht om geheime opnamen van de ontmoeting tussen Hoes en de jongeman te maken, namelijk om eventuele misstanden aan te tonen, maar toen bleek dat daarvan geen sprake was, had de omroep niet meer het recht om de beelden ook uit te zenden. PowNed werd veroordeeld tot een schadevergoeding.

Het strafrechtelijke traject verliep aanvankelijk niet voorspoedig voor Hoes. In 2015 had het OM laten weten af te zien van vervolging van PowNed – een keuze waarover de hoofdredactie van *NRC Handelsblad* haar afkeuring uitsprak.²⁵¹ Deze beslissing werd herzien in 2017, toen het Gerechtshof in Amsterdam in een zogenoemde artikel-12-procedure oordeelde dat PowNed en de betreffende jongeman wel door het OM vervolgd dienden te worden wegens aantasting van Hoes’ persoonlijke

levenssfeer door de uitzending van de beelden. Het lijkt er dus op dat, althans juridisch gezien, Hoes alsnog aan het langste eind zal trekken. Ook anderszins lijkt hij behoorlijk gerehabiliteerd te zijn. In november 2017 bijvoorbeeld werd hij ondanks zijn verleden waarnemend burgemeester van Haarlemmermeer.²⁵² In een reactie in talkshow *Pauw* in 2017 gaf Hoes aan dat zijn verleden ook voor Haarlemmermeer geen discussiepunt was geweest in de procedure.²⁵³

6.3 HET PERSOONLIJKE IS POLITIEK

De categorie ‘wangedrag in privétijd’ is waarschijnlijk de meest controversiële en minst afgebakende vorm van integriteitsschending. In verschillende cases is te zien dat het gedrag op zich meestal geen reden is voor aftreden, maar dat het de bijkomende omstandigheden en gevolgen voor het functioneren van de persoon in zijn ambt zijn die consequenties hebben. Ook het geven van een verkeerd voorbeeld, wat in het publieke debat vaak wordt veroordeeld omdat mensen met een publieke functie worden gezien als mensen met een voorbeeldfunctie, is op zich nog geen reden voor vertrek. Er zijn wel politieke consequenties wanneer iemand iets doet wat in strijd is met wet- en regelgeving of wanneer iemand gedrag vertoont dat zijn geloofwaardigheid schaadt. Dit laatste kan op tal van manieren. Zo kan iemands gedrag botsen met het beleid dat de partij of ambtelijke orga-

nisatie voorstaat (zoals bij Oudkerk). Ook kan er sprake zijn van gebroken beloften (zoals bij Hoes).

De normen rond toelaatbare en ontoelaatbare privégedragingen zijn in de loop van de jaren duidelijk veranderd. Dit is bijzonder duidelijk ten aanzien van de seksuele moraal. Waar nog in 1959 een bewindspersoon – Van den Bergh – moest aftreden vanwege een buitenechtelijke relatie met een getrouwde vrouw, brak daarna een periode van ‘liberalisering’ aan, waarin over seksuele relaties zeer terughoudend werd geoordeeld. Pas in de laatste jaren lijkt de seksuele moraal voor publieke personen weer wat strenger te worden. En dan nog gaat het zelden om het seksuele gedrag als zodanig. In zijn autobiografie *A Journey* merkt Tony Blair op dat overspel vaak pas problematisch wordt voor een politicus wanneer er een of ander (werkelijk dan wel vermeend) publiek belang in het geding komt: er is publiek geld mee gemoeid, er is sprake van chantage en spionage of het risico daarop, het aanzien van het ambt is geschaad of iets dergelijks.²⁵⁴ Als in een seksafaire een dergelijk publieke aspect ontbreekt (zoals bij Paul Depla), blijft het ‘wangedrag’ meestal zonder consequenties.

Wanneer een politiek beambte moet vertrekken wegens wangedrag in privétijd, blijven andere politici opvallend mild. Echt harde publieke veroordelingen zijn nauwelijks te vinden, niet van partijgenoten, maar ook niet van andere politieke

partijen. Sterker nog, in een aantal casussen is zelfs te zien dat er positief wordt gesproken, dat degene die vertrokken is geprezen wordt voor het werk dat hij in zijn functie heeft verricht. Zo prees premier Rutte Hoes bij zijn vertrek als burgemeester. Hij gaf aan dat Hoes een ‘voortreffelijke openbaar bestuurder’ was ‘met een enorm hart voor dit land en voor het openbaar bestuur, en ook voor zijn stad Maastricht’.²⁵⁵ Rutte voegde daar zelfs aan toe dat hij van mening was dat Hoes elke andere bestuurlijke functie zou kunnen bekleden. Zowel het bestuur van de VVD als minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (die over de benoeming van burgemeesters gaat) lieten weten het besluit te respecteren. Ook binnen de gemeenteraad van Maastricht waren er geen harde publieke veroordelingen van het gedrag van Hoes door de andere grote partijen. In het algemeen zijn de reacties van collega-politici en politieke partijen relatief mild – een stuk milder, meestal, dan die in het maatschappelijk debat. De politieke cultuur in Nederland is nog altijd relatief vriendelijk.

Bestuurders die wegens ‘wangedrag in privé-tijd’ hun functie hebben moeten neerleggen, slagen er soms redelijk snel in om weer een nieuwe baan te vinden. Soms leidt dat echter wel tot kritiek. Het contrast tussen de casussen-Oudkerk en -Hoes is in dit geval interessant. Waar Oudkerk tot op de dag van vandaag achtervolgd wordt door zijn affaire, is Hoes in staat gebleken relatief snel een

nieuwe functie in het openbaar bestuur te verkrijgen. Hoewel niet uit te sluiten valt dat dit mede te maken heeft met een verschil in cultuur van de politieke partijen waarbij zij aangesloten zijn (PvdA respectievelijk VVD), lijkt het vooral te maken te hebben met de aard en publieke impact van beider gedrag: dat van Oudkerk ging rechtstreeks in tegen het beleid en de waarden waar hij voor werd geacht te staan, bij Hoes speelde dit nauwelijks.



7. Leren van integriteitskwesties

7.1 ZEVENTIG JAAR INTEGRITEIT: DE HISTORISCHE BLIK

In dit onderzoek hebben we ons uitgangspunt genomen in de definitie van integriteit als 'handelen overeenkomstig de (daarvoor) geldende morele waarden en normen en de daarmee samenhangende (spel)regels'.²⁵⁶ Wij stelden echter dat vaak niet duidelijk is wat die *geldende* waarden, normen en regels dan wel zijn en dat deze in de loop van de tijd veranderen. Uit de casusbeschrijvingen is duidelijk geworden dat integriteit dient te worden opgevat als een *contextueel* (omgevingsafhankelijk) en *contingent* (niet-vaststaand) fenomeen. Met andere woorden: de vraag wat integer bestuur is, kan verschillen per tijd, plaats, persoon, groep of organisatie. Historisch onderzoek naar integriteit en corruptie in driehonderd jaar Nederlands openbaar bestuur²⁵⁷ toont bijvoorbeeld duidelijk aan dat gedrag dat ooit integer werd bevonden, tegenwoordig heel anders wordt beoordeeld. Zo was het aannemen van een gift voor verrichte diensten of het bezorgen van een publieke functie aan een familielid of vriend lange tijd heel normaal, maar is dit nu volstrekt onacceptabel. Het tegenovergestelde kan uiteraard evengoed voorkomen: wat nu bon ton is, kan in de toekomst worden afgekeurd. En zaken die voorheen schandalig waren (bijvoorbeeld echtscheiding) zijn dat nu niet meer. Verschil in plaats maakt ook uit. Het behoeft geen betoog dat in verschillende landen of culturen verschillende waarden, normen en regels worden hoog-

gehouden. Hetzelfde geldt voor personen, groepen en organisaties. Shell kan een andere opvatting hebben van integer bestuur dan Greenpeace en verschillende belangengroepen en individuen zijn het soms grondig oneens over de betekenis van integriteit en diepere publieke waarden.

De definitie van integriteit van Huberts laat dus ruimte voor het uitgangspunt dat integriteit contextueel en contingent is. Ze is daarmee bruikbaar voor een gedetailleerde en realistische analyse, waarbij ook de brede sociale omgeving dient te worden betrokken, waarin het denken over integriteit betekenis krijgt. De publieke moraal ('het geheel van als vanzelfsprekend beleefde opvattingen over goed en fout, zinvol en zinloos, waardevol en waardeloos') bepaalt wat integer is, maar vaak zijn er in een samenleving verschillende interpretaties van de publieke moraal of bestaan er zelfs rivaliserende publieke moralen naast elkaar. Dat levert dan publiek meningsverschil en debat op, waarbinnen integriteit uiteindelijk betekenis krijgt.

In dit onderzoek hebben wij ons gericht op integriteitskwesties waarin ophef en discussie was over een (vermeend) gebrek aan integriteit in het openbaar bestuur. Juist in schandalen en affaires worden immers impliciete en verborgen opvattingen over integriteit expliciet en zichtbaar gemaakt. De integriteitskwesties die hier zijn besproken, zijn veelal gevallen waarbij de norm niet simpelweg



werd herbevestigd, maar werd vernieuwd. ‘Harde’ integriteitsschendingen (de bovenste regionen in de typologie van Huberts) zijn uiteraard ernstig, maar voor de bestudering van de ontwikkeling van integriteitsnormen niet zo interessant. Omkoping, fraude en diefstal zijn volgens iedereen verkeerd – vaak ook volgens de plegers zelf. Over een stelende ambtenaar is in Nederland meestal weinig discussie. Het wordt interessanter als het gaat om de meer zachte typen: het grijze gebied tussen overduidelijk ontoelaatbaar en dikwijls ook strafbaar gedrag enerzijds en ‘gewoon’ toelaatbaar, onproblematisch gedrag anderzijds. Gebrek aan overeenstemming over wat in dat grijze gebied precies misdragingen zijn, levert debat op. In dat debat gaat het om fundamentele vragen over de betekenis van het algemeen belang, de rol van de overheid, de (juiste) verhouding tussen bestuur en bestuurder en de grens tussen publiek en privaat.

Niet zelden zijn integriteitskwesaties zelf katalysatoren voor verandering in het denken over goed bestuur en integriteit.²⁵⁸ Verschil van mening tussen bronnen van waarden of betrokken actoren leidt tot discussie en ophef en die ophef vertelt ons waar, wanneer en hoe normen en waarden opnieuw worden bepaald en hoe integriteit steeds opnieuw wordt afgebakend. Het is duidelijk, bijvoorbeeld, dat sommige zaken juridisch in orde zijn, maar in de publieke opinie niet worden geaccepteerd. Dat blijkt al uit het geval-Verheijen,

maar geldt bijvoorbeeld ook voor bonussen in de publieke en semipublieke sector, voor het bezitten van een Maserati als woningcorporatiedirecteur of voor het declareren van een zonnebril van € 113 door toenmalig vicepremier Wouter Bos. Het blijkt ook uit de veroordeling van risicovol – maar legaal – beleggen met publiek geld of misbruik van macht wat nog steeds binnen iemand bevoegdheden valt. Andere zaken zijn juridisch niet geoorloofd, maar de publieke opinie haalt hier de schouders over op. Te denken valt aan de (vermeende) diefstal van een afgeschreven printer door twee medewerkers van het Ministerie van Veiligheid & Justitie in februari 2016.²⁵⁹ Het ding mocht formeel niet worden meegenomen zonder handtekening van een hogergeplaatste ambtenaar, maar was tegelijkertijd al afgeschreven en zou anders worden weggegooid. Bovendien wordt het bestuurders veelal vergeven als zij iets illegaals doen, als de handeling wel de belangen van een bepaalde groep dient. Zaken als die van burgemeester Schutte van Urk of het lekende Tilburgse raadslid Smolders zijn hier voorbeelden van. Het mocht niet, maar er waren grote groepen mensen die het allemaal geen probleem vonden.

7.2 TWEE DEELVRAGEN

De bestudering van historische casuïstiek geeft ons een goed aanknopingspunt voor de duiding van integriteit. Integriteitskwesaties laten zien wat op enig moment door verschillende actoren in de

publieke ruimte onder integriteit wordt verstaan en wat hun argumentatie daarvoor is. Integriteit krijgt betekenis in een complexe publieke context. Een historische vergelijking laat zowel continuïteit als verandering zien in de publieke moraal in ons openbaar bestuur in de periode tussen 1945 en nu. Hedendaags denken over integriteit is gevormd door en in het verleden. Wie dat beseft, is beter in staat om integriteitsvragen in het heden te begrijpen en integriteitskwesaties aan te pakken. Historisch inzicht biedt volgens ons dus belangrijke lessen voor het heden. Maar wat zijn de lessen die we kunnen trekken uit onderzoek naar zeventig jaar integriteitskwesaties in Nederland? Deze vraag werd in het eerste hoofdstuk opgeknapt in twee deelvragen: de eerste voor ons begrip (theoretisch) en de tweede voor ons handelen (praktisch). We zullen beide vragen nu proberen te beantwoorden.

7.3 HOE INTEGRITEITSNORMEN VERANDEREN

De eerste vraag luidde: *Wat kunnen wij leren van de manier waarop opvattingen over integriteit veranderen?* Met andere woorden: hoe kunnen we begrijpen dat integriteitsnormen (soms voor lange tijd) stabiel blijven en op andere momenten (soms plotseling) veranderen? Welke factoren en randvoorwaarden spelen daarbij een rol? Oftewel: welke institutionele of organisatorische zaken bevorderen integriteit of werken juist integriteitskwesaties in de hand? Deze vraag is allereerst van

belang voor ons (theoretische) begrip van veranderingen in het denken over integriteit. Maar ze is ook van belang als opstap naar praktisch handelen. Want als we op basis van ervaringen uit het verleden enigszins kunnen verwachten, voorzien of zelfs voorspellen dat het ergens ‘fout’ zal gaan, dan kunnen we daar mogelijk ook op anticiperen. Nu is het voorzien en voorspellen van integriteitskwesaties natuurlijk heel lastig, maar wellicht kunnen we hierin toch enig inzicht krijgen als we kijken of integriteit in een organisatie of beleidsdomein is ingebakken (*integrity by design*) of niet. In ons onderzoek hebben we geen systematische analyse verricht van ‘oorzaken’ van integriteitskwesaties. Daarom willen we voorzichtig zijn in het aanwijzen daarvan. De factoren die we aanwijzen zijn eerder aandachtspunten, suggesties voor onderzoek. We kunnen deze onderbrengen in drie categorieën: 1. persoonsgebonden factoren, 2. organisatie- of domeinspecifieke factoren en 3. algemene factoren.

1. Persoonsgebonden factoren

We beginnen met persoonsgebonden factoren. De meest voor de hand liggende factor voor het ontstaan van integriteitsschendingen is ongetwijfeld die van het persoonlijk moreel falen. Een gebrek aan moreel besef (morele blindheid) en karakterzwakten (vallen voor verleidingen, een gebrek aan moed) leiden volgens ons tot het grootste aantal integriteitsschendingen. Integriteitsproblemen zijn

zelden ongelukken die iemand van buitenaf overkomen; ze hebben eigenlijk altijd te maken met de keuzes en het handelen van betrokkenen. Er was ook vrijwel altijd gelegenheid om anders te handelen en daarmee een integriteitskwestie te ontlopen. Bolkestein had, kort gezegd, zijn 'Beste Els'-briefje niet hoeven schrijven. Integriteitskwesties ontstaan zodoende veelal doordat personen dingen doen waarvan zij redelijkerwijs hadden moeten of kunnen weten dat deze niet volgens de geldende morele waarden en normen en de daarmee samenhangende (spel)regels zijn. Van *zuivere* morele dilemma's, waarin actoren echt niet anders kunnen dan vuile handen maken omdat beide opties slecht zijn, is maar zelden sprake.

Persoonlijke karaktertrekken en keuzes kunnen dus voor een belangrijk deel bepalen of zich een integriteitskwestie voordoet. Ook hebben ze grote invloed op de manier waarop anderen op een kwestie reageren. We hebben in het voorgaande genoeg voorbeelden gezien van personen die erg populair waren en die bovendien hun functie goed vervulden, maar toch in opspraak raakten door bijvoorbeeld (de schijn van) belangenverstrengeling. De persoonlijkheid van een beschuldigde politicus of bestuurder kan dan erg bepalend zijn voor de reacties op zijn of haar handelen. Dit is duidelijk te zien in een casus als die van Gerd Leers. Hij was een bij veel Maastrichtenaren populaire bestuurder en kreeg een groot afscheidsfeest, dat eindigde

met een publiek afscheid. De staande ovatie die Leers kreeg net nadat hij door de gemeenteraad werd afgezet, is veelzeggend. Een ander voorbeeld is de zaak van burgemeester Schutte van Urk, die zich inzette voor de belangen van de Urker visindustrie. Zolang men handelt met karakter of charisma (of in het voordeel van de lokale achterban ...), oordeelt de publieke opinie zeker niet altijd negatief over integriteitskwesties als gevolg van belangenverstrengeling. Dit is ook terug te zien in de media, die de belangrijkste communicatiemiddelen zijn om de gebeurtenissen rond integriteitskwesties te verslaan. Het lijkt niet zo te zijn dat opvattingen negatiever worden naarmate er meer media-aandacht voor een zaak is. Bij zaken waarbij de betreffende persoon bekend stond als een charismatisch persoon, worden vaak juist (ook) positieve berichten geschreven. In deze gevallen is het publiek het vaak juist niet eens met een vervolging of een straf, zoals bij de SNK-affaire of de zaak rond burgemeester Schutte.

Een gerelateerd patroon (of beter: oorzaak van integriteitskwesties) is het wegvallen van wat wel de gunfactor kan worden genoemd. Wanneer iemand direct toegeeft dat zijn of haar handelen niet in orde is, lijkt men vergevingsgezinder te zijn dan wanneer iemand ontkent, tegenstribbelt en zich gaat verzetten. Dit verklaart ook waarom de positie van iemand als Verheijen steeds onhoudbaar werd: hoe langer het duurde en hoe meer hij zich verzette

(gesteund door andere VVD-kopstukken), hoe sterker hij de schijn tegen zich kreeg, hoe groter de kwestie dus werd en hoe harder hij werd aangepakt. Dit mechanisme heeft ook een ander gevolg, namelijk dat de 'schijn van' steeds vaker voldoende is om iemand direct uit te sluiten en te veroordelen. Zeker in politieke zin, is het tegenwoordig vrij dodelijk om te wijzen op nuance of te wachten op nader onderzoek. Het is verstandiger (lees: politiek meer opportuun) om iemand snel te laten vallen en de handen van diegene af te trekken. In het licht van toenemend integritisme is dit geen goede zaak. Het kan de drempel om in publieke dienst te treden immers behoorlijk verhogen.

2. Organisatie- of domeinspecifieke factoren

Organisatie- of domeinspecifieke factoren zijn niet geheel alleen eigen aan bepaalde personen, maar ook niet aan de hele samenleving: ze vallen daar tussenin. Zo kan het zijn dat de integriteit binnen een bepaalde organisatie gebrekkig geborgd is: er is geen vertrouwenspersoon, geen gedragscode en geen aandacht door het management voor integriteitsvragen. Iets algemener: er kan frustratie zijn door verkeerd leiderschap, lage salarissen, werkdruk en tal van andere factoren die kunnen bijdragen aan het ontstaan van integriteitskwesties. Uit onderzoek weten wij bovendien dat vooral kleine en middelgrote organisaties moeite hebben met een goede institutionele borging van integriteit.²⁶⁰ Wij kregen daarnaast stellig de indruk dat organi-

saties van tijdelijke aard en organisaties met een tijdelijk hoge werkdruk extra gevoelig zijn voor het ontstaan van integriteitskwesties. In zulke gevallen is vaak het toezicht van bovenaf minder dan eigenlijk noodzakelijk is. Tegelijkertijd is de druk om te presteren groot en zijn ambtenaren of politici vrijer om gebruik te maken van hun discretionaire ruimte. Dit kan goed geïllustreerd worden aan de hand van de SNK-affaire. De Stichting Nederlandse Kunst was een organisatie van tijdelijke aard en bovendien was de exploitatie van musea en het beheer van kunstbezit in 1918, met de oprichting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, een publieke zaak geworden.²⁶¹ Hierdoor bestond er mogelijk nog veel onduidelijkheid over wat wel en niet door de beugel kon voor wat betreft het gedrag van de bestuurders. Een kanttekening die hierbij natuurlijk gemaakt moet worden, is dat Nederland nog heel direct de nasleep van de Tweede Wereldoorlog beleefde, wat ook mogelijk heeft meegespeeld bij deze integriteitskwestie. Er was veel materiële en immateriële schade, wat er mogelijk toe heeft geleid dat mensen eerder uit eigenbelang handelden. De organisatie of het domein is, tot slot, ook van invloed op integriteit, omdat beide grotendeels de cultuur bepalen waarin bestuurlijk handelen betekenis krijgt. Een *bad barrel* leidt, met andere woorden, al snel tot meer *bad apples*. Dat blijkt wel uit de rol van de 'ondernemende cultuur' bij de problemen in Noord-Holland of uit de cultuur van giften in

veel bouwfraudezaken in de jaren '90 of op de Amsterdamse Wallen in de jaren '70. Bovendien zijn sommige domeinen (of sectoren) bij uitstek gevoelig voor integriteitsschendingen. Het gaat dan om sectoren waar veel geld in omgaat en waar privaat een grote rol speelt. Die combinatie leidt al snel tot het ontstaan van integriteitsschendingen, zoals bijvoorbeeld bleek in het geval van de Urker vissersvloot, de miljoenenbeleggingen door de provincie Noord-Holland of de bouwfraudezaken rondom Baars en Janssen de Jong.

3. Maatschappelijke factoren

Tot slot kunnen ook maatschappelijke factoren bepalen of bepaald gedrag zich ontwikkelt tot een integriteitskwestie en hoe integriteitskwesties verlopen. Een van deze meer algemene factoren is mogelijk de economische conjunctuur. Er zijn vermoedens dat deze van invloed is op de bestuurlijke integriteit en het integriteitsbewustzijn. Tijdens de financiële crisis in het afgelopen decennium is wel de vraag gesteld – maar niet beantwoord – of economische neergang leidt tot meer integriteitsschendingen. De mechanismen zijn in theorie voor de hand liggend. Te verwachten is dat in economisch moeilijke tijden enerzijds de verleidelijkheid van zelfverrijking en de frustratie over schaarste binnen organisaties toeneemt. Tegelijk zal ook de maatschappelijke gevoeligheid voor verspillen (en ontvreemding) van publieke middelen toenemen. Daartegenover staat dat medewerkers

(inclusief bestuurders en politici) zich uit vrees voor baanverlies misschien voorzichtiger zullen gedragen. Hiernaar zal meer systematisch onderzoek moeten worden verricht. Om te weten wat per saldo het effect is van economische conjunctuurveranderingen op de bestuurlijke integriteit, is eigenlijk longitudinaal (langjarig), kwantitatief onderzoek nodig. Met onze selectieve database van integriteitskwesties kunnen we deze vraag niet beantwoorden. Ook hebben wij in onze casussen geen duidelijke gevallen gezien – met mogelijke uitzondering van de casus-Ton Hooijmaijers – waarin het economisch tij een belangrijke factor was. Daarom laten wij deze verklaring verder rusten. Iets soortgelijks geldt voor een ander soort maatschappelijke gevoeligheid: die rond seksuele misdragingen. Het lijkt erop dat er sprake is van aanscherping van normen ten aanzien van ongewenste intimiteiten en seksuele misdragingen. Rob Oudkerk kreeg daar onder andere mee te maken, maar de discussie ging in zijn geval – in vergelijking met tegenwoordig – behoorlijk lang door en er waren bovendien genoeg mensen die hem bleven steunen. Dat is tegenwoordig toch anders. Seksueel gedrag dat toch niet te vergelijken was met dat van Oudkerk, zoals in het geval van Onno Hoes, heeft tegenwoordig hele grote en directe consequenties. De maatschappelijke gevoeligheid voor dergelijk gedrag is zeker toegenomen.

Nog diverse andere algemene maatschappelijke factoren kunnen worden genoemd. Een eerste is die van toenemende openbaarheid en transparantie. Door de maatschappelijke eis (en de juridische plicht) tot transparantie kunnen meer integriteitsschendingen worden gezocht én gevonden. Dit kan echter ook een preventief effect hebben. Het zou kunnen zijn dat bepaalde typen integriteitsschendingen (bijvoorbeeld machtsmisbruik) zich vaker op lokaal niveau voordoen, omdat bestuurders en politici minder in de schijnwerpers van de publieciteit staan. Bovendien is er in recente jaren wel de verwachting ontstaan dat publieke functionarissen 24 uur per dag, zeven dagen per week in ‘publieke’ functie zijn. In het geval van Oudkerk was dit nog echt een onderwerp van discussie. Wat hij deed ‘na vijven’ was voor velen toch echt een persoonlijke zaak. Tegenwoordig is dat anders, zoals ook de zaak rondom Hoes laat zien. De voorbeeldfunctie van de publieke functionaris wordt wel eens tot het uiterste gerekt. Overigens kan dit ook de drempel om voor een publieke functie te kiezen verhogen, met alle nadelige gevolgen van het ambtenarenapparaat van dien.

Een tweede – en gerelateerde – maatschappelijke factor is die van de verantwoordings- en afrekencultuur. Zowel binnen publieke organisaties alsook naar buiten toe moet in toenemende mate verantwoording worden afgelegd voor de manier waarop publiek geld is besteed en publiek gezag

is uitgeoefend. In een tijd van *factchecks* en audits moeten publieke gezagsdragers zich doorlopend verantwoorden – tegenover het parlement, de Rekenkamer, de media, belangengroepen enzo-voorts. De vervagende scheiding tussen publiek en privaat is hierbij van groot belang (denk aan *New Public Management* en *public governance*, outsourcing en prestatie-managementsystemen). In een tijd van netwerkbestuur kan het probleem van belangenverstrengeling immers steeds complexer en veelomvattender worden.

7.4 HOE TE HANDELEN? VIER PRAKTISCHE LESSEN

Dit brengt ons bij de tweede vraag: *Wat kunnen wij leren over de manier waarop integriteitstekwesties kunnen worden aangepakt?* De wetenschap van bestuur, beleid en management is anders dan de praktijk ervan. Het is dan ook niet vanzelfsprekend of eenvoudig om vanuit een analyse (hoe zit het?) te komen tot aanbevelingen (hoe moet het?). Toch kan de praktijk wel degelijk worden geïnformeerd en verbeterd door inzichten uit de wetenschap. Daarom de vraag: welke praktische lessen, welke handelingsperspectieven levert ons onderzoek op?

7.4.1 Met maatschappelijke sensitiviteit

Op basis van ons historische onderzoek naar de ontwikkeling van integriteitstekwesties en de Nederlandse bestuurlijke moraal is onze eerste en belangrijkste praktische aanbeveling om *het*

belang van het publieke debat over integriteit niet te onderschatten. We zien dat publieke functionarissen soms achter de feiten aanlopen en zich onvoldoende bewust zijn van maatschappelijke gevoeligheden. Marc Verheijen was hiervan een goed voorbeeld: hij had onvoldoende en/of te laat in de gaten dat de maatschappelijke normen over declaratiegedrag waren verschoven. Dat normen voor goed bestuur verschuiven, mag echter geen verrassing zijn. Politici, bestuurders en ambtenaren zouden zich daarover beter en constant moeten informeren. Inzicht in de wisselwerking tussen bronnen van waarden in maatschappelijke discussies laat zien dat het begrip van integriteit voortdurend in beweging is en betekenis krijgt in debat. Het voeren van een open discussie is essentieel om met elkaar duidelijk te krijgen wat wel en niet als goed bestuur moet worden aangemerkt. Het is ook essentieel om verandering, deels als gevolg van een botsing tussen bronnen van waarden, tijdig op te merken. Politici en bestuurders moeten om zich heen kijken en zich bewust zijn van het maatschappelijk klimaat. Zij dienen te weten wat gevoelig ligt en waarover verontwaardiging kan ontstaan. Daarbij is het niet verstandig of behulpzaam om zich te verschuilen achter de letter van de wet door integriteit te zien als een juridische in plaats van een morele categorie. Of iets wettelijk mag, maakt vaak voor het oordeel over integriteit weinig uit.

De eerste les is dus: wees je als bestuurder bewust van ‘maatschappelijke klimaatverandering’.

7.4.2 Met prudentie

Er is, zoals wij herhaaldelijk gezegd hebben, niet zoiets als een *one-size-fits-all*-aanpak van integriteit. De inherente contextualiteit en veranderlijkheid van integriteit staan dit niet toe. Steeds zullen de aard van het specifieke geval en de omstandigheden moeten worden meegewogen. In hoofdstuk 1 is een raamwerk geformuleerd dat hierbij behulpzaam kan zijn. Er zijn vier mogelijke situaties, die verschillende verwachtingen met zich meebrengen ten aanzien van de oorzaken en, dus, de eventuele aanpak van integriteitskwesaties:

	Enkelvoudig	Meervoudig
Wel vaste norm	I	II
Geen vaste norm	III	IV

In kwadrant I is er sprake van een duidelijke, vaststaande norm en een enkelvoudige kwestie. De oorzaak moet dan vooral bij de individuele publieke functionaris worden gezocht (het betreft hier een persoonlijke misstap). De aanpak bestaat gewoonlijk uit het sanctioneren van de individuele publieke functionaris. De norm wordt dan herbevestigd. In sommige gevallen zal de norm worden aangepast of verscherpt (zie de zaak-Verver), al zal dit bij enkelvoudige gevallen niet zo snel gebeuren. De persoon in kwestie wordt immers veelal

gezien als de enkele *bad apple*, die uit de verder gezonde mand moet worden verwijderd. Hem of haar wordt een sanctie opgelegd, waarmee de integriteitsnorm wordt herbevestigd. Voorbeelden hiervan zijn in grote aantallen beschikbaar.

In kwadrant II is er ook een relatief duidelijke, vaststaande norm, maar betreft het meervoudige kwesties. De oorzaak moet dan worden gezocht bij de organisatiestructuur en/of -cultuur. De aanpak bestaat uit aanpassing van de organisatiestructuur en/of -cultuur. Dit wordt dan een zaak van integriteitsmanagement. De mand als geheel wordt tegen het licht gehouden. Denk aan de bouwfraudezaken, de ‘ondernemende bestuurscultuur’ in Noord-Holland of de ‘corruptie’ (het *naggen en dalven*) van de politie op de Amsterdamse Wallen.

Voor kwadranten III en IV gelden strengere eisen. Wanneer er een integriteitskwestie in deze categorieën opdoemt, moet immers nog grotendeels worden bepaald welke integriteitsnorm precies geldt, of het gedrag in kwestie daaronder valt, en wat er vervolgens aan gedaan moet worden. Hiervoor is prudentie nodig. Prudentie is praktische verstandigheid, met associaties van onderscheidingsvermogen en voorzichtigheid. Juist in het aankaarten, beoordelen en sanctioneren van niet-integer gedrag moeten deze zaken worden betracht. Morele afkeuring is dikwijls terecht, maar soms ook niet: het kan ook uit politiek op-

portunisme en rancune voortkomen. Soms wordt simpelweg elk vuiltje aangegrepen om een politicus of bestuurder (en diens partij of organisatie) te beschadigen. Beschuldigingen in politieke arena’s komen vaak van andere politieke partijen dan waar de persoon in kwestie bij hoort. De kritiek kan bovendien overdreven zijn, als er sprake is van integritisme. In deze gevallen is een scherp onderscheidingsvermogen nodig om de juistheid en onjuistheid van integriteitsclaims te beoordelen. Het is niet-integer om bij de minste of geringste verdachtmaking een bestuurder direct te laten vallen. De zorgvuldige omgang met verdenkingen is ook een aspect van politieke en bestuurlijke (en journalistieke!) ethiek. Prudentie is dus geboden.

De tweede les is dus: reageer met prudentie (voorzichtigheid en onderscheidingsvermogen).

7.4.3 Zonder regelzucht

In vergelijking met de kwadranten I en II zijn de kwadranten III en IV veel lastiger. Het ontbreekt in beide immers nagenoeg volledig aan een duidelijke, vaststaande norm. In kwadrant III gaat daarbij nog ‘slechts’ om een enkelvoudige kwestie. De oorzaak is mogelijk sociaal afwijkend gedrag (non-conformisme), wispelturigheid of onzekerheid. In dit geval kan de aanpak tweërlei zijn: ofwel er wordt een norm gesteld, ofwel de kwestie wordt getolereerd en afgedaan zonder duidelijke normstelling. De laatste optie ligt bij enkelvoudige

kwesties vaak voor de hand: dit zijn incidenten (vooral wangedrag in privé-tijd, denk aan de casus-Onno Hoes). Het handelingsperspectief is hierbij erg onduidelijk. Men kan het afwijkende gedrag ofwel tolereren, waarbij dubieus maar niet-verboden gedrag wordt gedoogd (het 'Beste Els'-briefje), of toch een norm stellen.

In kwadrant IV is er meer aan de hand. Ook hier is er geen duidelijke, vaststaande norm, maar het betreft bovendien meervoudige kwesties die vragen oproepen en tot bedenkingen leiden. De oorzaak is mogelijk dat de normstelling achterloopt bij maatschappelijke ontwikkelingen. De meest te verwachten aanpak is dan dat er alsnog duidelijke normstelling plaatsvindt. Het kan ook zijn dat de normstelling achterhaald is en moet worden aangevuld en geactualiseerd. De hele integriteitsagenda zoals deze sinds het startjaar 1992 is ontwikkeld, kan worden gezien als één groot voorbeeld van type IV: de normstelling rond integriteit ontbrak grotendeels en moest worden bijgewerkt. Op kleinere schaal past hierbij bijvoorbeeld de loodsenaffaire: daarin was sprake van een meervoudige casus (98 loodsmannen werden veroordeeld), terwijl een duidelijke norm over het aannemen van giften ontbrak. De grote onrust die over die kwestie ontstond, werd juist aangewakkerd door het ontbreken van een duidelijke norm.

Eveneens gerelateerd aan categorie IV is het gegeven dat politici en ambtenaren soms struikelen over gedragingen in een vorige functie. Dit was bijvoorbeeld het geval bij Marc Verheijen. Hieraan kan weinig worden gedaan met integriteitsmanagement in de eigen organisatie. Daarom zou er een zekere continuïteit moeten zitten in het integriteitsbeleid *tussen* publieke organisaties. Transparantie kan hierbij helpen. Tegelijk is het misschien ook wel goed als iemand bij een nieuwe organisatie eerdere misstappen niet altijd nagedragen krijgt, maar een tweede kans krijgt.

Deze studie richtte zich vooral op gevallen waarin geen vaste norm was of waarin de norm werd betwist, dus de kwadranten III en/of IV. Ook hier is het geval-Verheijen interessant. In het geval van een copieus diner lijkt het duidelijk dat bepaalde publieke waarden en normen in het geding zijn, maar het is niet gemakkelijk te zeggen welke grenzen hij over is gegaan, wiens grenzen dat waren en wanneer dat precies gebeurd is. Nergens is bijvoorbeeld een maximumprijs voor een fles wijn vastgelegd. Moet voor zoiets überhaupt nog een norm worden vastgesteld, en zo ja, welke? Loopt de huidige normstelling achter bij maatschappelijke ontwikkelingen en wat moet je dan doen?

Normen rond goed bestuur zijn aan verandering onderhevig. Die verandering gaat meestal (zeer) langzaam. Diefstal kan al sinds mensenheugenis

niet door de beugel en dat zal niet zomaar veranderen. Maar de verandering van normen kan ook opeens heel snel gaan. Waren bepaalde woorden tot enkele jaren geleden nog vrij onomstreden (bijvoorbeeld ‘allochtoon’), in korte tijd hebben ze een negatieve bijklank gekregen. Het is moeilijk om door de tijd heen (diachronisch) ontwikkelingen te traceren. Wel kunnen we zeggen dat oude normen goeddeels zijn gehandhaafd, maar dat er steeds meer normen bij zijn gekomen, bijvoorbeeld normen rond declaraties, nevenactiviteiten en privé-gedrag. Oftewel de lijst van Huberts wordt steeds langer. Voorheen waren er alleen de bovenste categorieën (corruptie, fraude et cetera), maar nu zijn er tal van zachtere categorieën bijgekomen. De grens publiek-privaat is steeds verder aangescherpt.

Een gerelateerd probleem is de ‘integriteitsparadox’: meer aandacht en regels om integriteit te borgen leidt paradoxaal tot meer schendingen en daarmee ook tot een steeds negatiever beeld dat velen van de overheid hebben.²⁶² Zo kan aandacht voor integriteit juist het tegenovergestelde bereiken. Bovendien is opvallend dat naarmate we later in de tijd komen, er kritischer gekeken wordt naar ‘de schijn des kwaads’. Meer dan vroeger kan tegenwoordig de integriteit van een publieke functionaris al staan of vallen met alleen nog maar de *verdenking* van een dubieuze handeling. Op basis hiervan valt te verwachten dat de overheid in de toekomst meer concrete regels en gedragscodes zal

moeten opstellen om deze schijn te voorkomen. Deze nieuwe regels zullen echter opnieuw leiden tot echte én schijnbare schendingen. Dit is problematisch voor wie integriteitsschendingen wil tellen en aanpakken. Integriteit is een bewegend doel. Elke nieuwe norm creëert automatisch nieuwe schendingen. Nieuwe normen kunnen ook de geldingskracht van oude normen verzwakken.

De derde les is dus: pas op met het stellen van steeds nieuwe normen.

7.4.4 Proactief en democratisch

Integriteitsnormen veranderen, maar dat is geen volledig autonoom proces dat ambtenaren, bestuurders en politici overkomt. Er kan invloed op worden uitgeoefend. Wat als integer geldt is tot op zekere hoogte maakbaar. Een belangrijke vraag is daarom wie bepaalt wat mag en niet mag, wat hoort en niet hoort. De normstelling komt altijd deels voort vanuit de samenleving (*public opinion*), deels vanuit de publieke organisaties of professionals zelf (*shop floor*), deels vanuit de rechtspraak (*jurisprudentie*), en deels vanuit morele autoriteiten (*best opinion*). Alle vier de ‘bronnen van waarden’ dragen hieraan dus bij. Onze suggestie zou echter zijn dat dit proces niet helemaal ongecontroleerd dient te verlopen. Het op gang brengen en in stand houden van de open dialoog tussen de bronnen van waarden zal actief *vanuit elk ervan* moeten worden bevorderd.

Bestuurders hoeven de verandering van integriteitsnormen niet klakkeloos over zich heen te laten komen. Zij hoeven zich niet bloot te stellen aan morele volksgerichten, waarbij de waan van de dag regeert. Soms mag een minister zijn ambtenaren (of een premier zijn minister) in bescherming nemen tegen al te grote publieke verontwaardiging als er geen duidelijke norm is overschreden. Dit is ook wat premier Rutte – tevergeefs – probeerde te doen in de casus-Verheijen. Het is de verantwoordelijkheid van bestuurders om te (helpen) voorkomen dat integriteitsbewustzijn ontaardt in integritisme. Aan de andere kant is het riskant om integriteitsnormen bewust van bovenaf te gaan sturen. Daarom pleiten wij ervoor dat er een zekere democratische inbedding is voor de deliberatie over en vaststelling van integriteitsnormen. Dat betekent volgens ons in de eerste plaats meer aandacht voor de rol van de volksvertegenwoordiging. Gedragscodes worden door experts opgesteld, maar zouden moeten worden bekrachtigd of vastgesteld door de volksvertegenwoordiging. Dat geeft ze een democratische legitimatie en kan helpen voorkomen dat politici zomaar iets roepen over vermeende integriteitsschendingen. Hoewel het opportunistisch trekken van de ‘integriteitskaart’ nooit volledig valt uit te sluiten, kan de ruimte hiervoor wel worden beperkt door een democratische (en uiteraard rechtstatelijke) inbedding van de integriteitsdiscussie.

De vierde les is dus: integriteitsnormen moeten onderwerp zijn van democratisch debat.

7.5 SLOTOPMERKINGEN

Wanneer wij ruim zeventig jaar integriteitsschendingen overzien, dan is de belangrijkste les dat normen en waarden van bestuur constant aan verandering onderhevig zijn. Integriteit is, zoals wij herhaaldelijk gezegd hebben, een bewegend doel. Dat heeft ook implicaties voor ons eigen onderzoek. Wij beseffen terdege dat onze casussen op enig moment in de toekomst weer heel anders kunnen worden geïnterpreteerd. De analyse en conclusies uit deze studie zijn daarom inherent voorlopig. Het is enigszins ironisch – maar onvermijdelijk – dat deze studie reeds met haar verschijnen zelf onderdeel is geworden van de geschiedenis van de discussie over politieke, bestuurlijke en ambtelijke integriteit in Nederland.

Een tweede implicatie is dat het onderzoek naar de geschiedenis van integriteit (in Nederland of daarbuiten) nooit af zal zijn. Het is van belang om meer casussen van integriteitskwesaties uit het verleden te verzamelen, uit te schrijven en te analyseren. Dat biedt ons meer kennis over verandering en continuïteit van de Nederlandse publieke moraal. Dit kan weer helpen om het heden continu te spiegelen aan het verleden. Dat brengt nuance en afstand in vaak emotionele politieke debatten en biedt, als gevolg van een overzicht van een langere

periode, een gezond besef van de redenen waarom dingen nu zijn zoals ze zijn.

Uit de eerste en tweede implicatie volgt ook een derde, namelijk dat wij in het leren van de geschiedenis tegelijkertijd ook niet mogen doorschieten. Leren kan en moet. Om die reden zijn onze vier lessen breed en tijdloos: ongeacht de context zouden dit zaken moeten zijn waar publieke functionarissen rekening mee moeten houden. Maar men moet wel voorzichtig zijn met het geven van standaardadviezen en handelingsperspectieven voor heden en toekomst op basis van het verleden, of op basis van deze studie. De essentie van integriteit als bewegend doel is immers dat goed en slecht bestuur in een andere tijd of context weer heel anders kunnen worden ingevuld. In dit opzicht is het van belang om nog maar een keer te onderstrepen dat wij in deze studie geen rechter hebben willen spelen. Wij hebben geen (juridisch of moreel) oordeel willen vellen over het gedrag van individuen, maar enkel op basis van openbare bronnen een weergave willen geven van de discussies zoals deze rond integriteitskwesaties nu eenmaal zijn en worden gevoerd. Wij hopen dat wij in onze poging om geschiedenissen te (her)vertellen niemand te kort hebben gedaan.

Tot slot resteert de ultieme vraag waarom of onder welke condities de publieke moraal nu eigenlijk verandert. Deze vraag blijft – bewust – grotendeels open staan. Wij hebben het gehad over de interactie tussen verschillende bronnen van waarden als katalysator van debat en daarmee van verandering, maar vaste of universele redenen voor morele verandering (zoals bureaucratisering, democratisering of politisering) zijn feitelijk lastig te geven. Zoeken naar het ei van Columbus om ‘voor eens en altijd’ de integriteit van het openbaar bestuur te borgen, is daarbij niet alleen futiel, maar ook contraproductief. Dat kan men zien als vervelend of jammer, maar dat is niet ons perspectief. Integendeel: wanneer men de inherente contextualiteit en veranderlijkheid van integriteit en goed bestuur ziet en aanvaardt, levert dat juist iets op wat veel nuttiger is. Het toont immers aan dat integriteit deels maakbaar en beïnvloedbaar is en dat integriteitsbeleid een constante bezigheid moet zijn, waar nooit een einde aan mag komen.

Over de auteurs

Toon Kerkhoff is universitair docent bij het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden. In zijn onderzoek en onderwijs richt hij zich onder andere op vragen aangaande goed bestuur in het algemeen en corruptie en integriteit in het bijzonder, vanuit een historisch, filosofisch en publiek management perspectief. Zie [hier](http://www.universiteit.leiden.nl/medewerkers/toon-kerkhoff#tab-1) (www.universiteit.leiden.nl/medewerkers/toon-kerkhoff#tab-1) voor meer informatie.

Patrick Overeem is universitair docent bij het Departement Bestuurswetenschap en Politicologie van de Vrije Universiteit in Amsterdam. Hij is gespecialiseerd in politieke filosofie en bestuurlijke ethiek. Voor meer informatie zie [hier](https://research.vu.nl/en/persons/patrick-overeem) (<https://research.vu.nl/en/persons/patrick-overeem>).



Eindnoten

- ¹ NOS Nieuws (19/02/2015), VVD-leden: Partijtop pakt kwestie-Verheijen verkeerd aan.
- ² Heijne, B. (01/03/2015). Revolte. Geraadpleegd op www.nrc.nl.
- ³ Heijne, B. (15/02/2015). Grote jongens. Geraadpleegd op www.nrc.nl.
- ⁴ Dobel, J.P. (1999). *Public integrity*. Baltimore: John Hopkins University Press; McFall, L. (1987). Integrity. In *Ethics*, 98(1), pp. 5-20; Huberts, L.W. (2014). *Integrity of Governance: what it is, what we know, what is done and where to go*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- ⁵ Huberts, L.W. (2003). *Mag het ietsje meer zijn? Integriteitsonderzoek in het mijnenveld van de moraal*. 1e Talma-lezing Faculteit der Sociale Wetenschappen Vrije Universiteit Amsterdam. Geraadpleegd op <http://www.integriteitsmaffia.nl/wp-content/uploads/2016/07/Talmalezing2003.pdf>.
- ⁶ Balogun, M.J. (2003). Causative and Enabling Factors in Public Integrity. In *Public Integrity*, 5(2), pp. 127-147; Six, F., & Lawton, A. (2013). Towards a theory of integrity systems: a configurational approach. In *International Review of Administrative Sciences*, 79(4), pp. 639-658.
- ⁷ Graaf, G. de, Maravic, P. von, & Wagenaar, F.P. (Red.). (2010). *The good cause. Theoretical perspectives on corruption*. Leverkusen: Barbara Budrich Publishers.
- ⁸ Hoekstra, A., & Kaptein, M. (2012). The Institutionalization of Integrity in Local Government. In *Public Integrity*, 15(1), pp. 5-28.
- ⁹ Graaf, G. de, & Strüwer, S. (2014). *Aard en Omvang van integriteitsschendingen binnen de Nederlandse overheid*. Den Haag: BIOS.
- ¹⁰ Heuvel, J.H.J. van den, Huberts, L.W., & Verberk, S. (2002). *Het morele gezicht van de overheid: waarden, normen en beleid*. Utrecht: Lemma.
- ¹¹ Wal, Z. van der (2008). *Value solidity: differences, similarities and conflicts between the organizational values of government and business*. Amsterdam; Wal, Z. van der, & Hout, E.T.J. van (2009). Is Public Value Pluralism Paramount? The Intrinsic Multiplicity and Hybridity of Public Values. In *International journal of public administration*, 32(3), pp. 220-231.
- ¹² Montfort, A., Beck, L. van, & Twijnstra, A. (2013). Can Integrity Be Taught in Public Organizations? In *Public Integrity*, 15(2), pp. 117-132.
- ¹³ Thaler, J. & Helmig, B. (2015). Do codes of conduct and ethical leadership influence public employees' attitudes and behaviours? An experimental analysis. In *Public Management Review*, pp. 1365-1399.
- ¹⁴ Rutgers, M.R. (2013). Will the Phoenix Fly Again?: Reflections on the Efficacy of Oaths as a Means to Secure Honesty. In *Review of social economy*, 71(2), pp. 249-276.
- ¹⁵ Sobis, I., & Vries, M.S. de (2011). The social psychology perspective on values and virtues. In M.S. de Vries, P.S. Kim (Red.), *Value and Virtue in Public Administration* (pp. 98-114). London: Palgrave Macmillan.
- ¹⁶ Heres, L., & Lasthuizen, K. (2012). What's the Difference? Ethical Leadership in Public, Hybrid and Private Sector Organizations. In *Journal of change management*, 12(4), pp. 441-466.

- ¹⁷ Lawton, A., Lasthuizen, K., & Rayner, J. (2013). *Ethics and Management in the Public Sector*. London: Routledge.
- ¹⁸ Huberts, L.W. (2015). Integriteit anno 2015: Pijnpunten op de agenda. In *Jaarboek Integriteit 2015* (pp. 12-21). Den Haag: BIOS.
- ¹⁹ Voor een uitgebreide discussie zie: Lasthuizen, K., Huberts, L.W., & Heres, L. (2011). How to Measure Integrity Violations, towards a validated typology. In *Public Management Review*, 13(3), pp. 383-408.
- ²⁰ Huberts, L.W. (2015). Integriteit anno 2015: Pijnpunten op de agenda. In *Jaarboek Integriteit 2015* (p. 16). Den Haag: BIOS.
- ²¹ Kerkhoff, A.D.N., Kroeze, D.B.R., & Wagenaar, F.P. (2013). Corruption and the Rise of Modern Politics in Europe in the Eighteenth and Nineteenth Centuries: A Comparison between France, the Netherlands, Germany and England. Introduction. In: *Journal of modern European history*, 11(1), pp. 19-30.
- ²² Kerkhoff, A.D.N. (2016). Zonden in de politiek en politieke zonden: integriteit in de Nederlandse parlementaire geschiedenis sinds het midden van de negentiende eeuw. In A. Bos et al. (Red.), *Zonden in de politiek, Jaarboek Parlementaire geschiedenis 2016* (pp. 9-19). Nijmegen, Amsterdam: Radboud Universiteit, Boom.
- ²³ Kerkhoff, A.D.N., & Overeem, P. (2015). *Database Corruption & Integrity in the Netherlands (1945-present)*. Geraadpleegd op: <https://vre.universiteitleid.nl/vre/publicvaluesandethics/corruption/Site-Pages/Home.aspx>.
- ²⁴ Rechtbank Rotterdam, 12/07/2016, ECLI:NL:RBROT:2016:5281.
- ²⁵ Huberts, L.W., & Nelen, J.M. (2005). *Corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur, Omvang, aard en afdoening* (p. 4). Amsterdam: Vrije Universiteit.
- ²⁶ Niemeijer, E. (1998). Corruptie: een kwestie van vertrouwen. In W.E.C.A. Valkenburg, A.A.G.J.M. de Weert (Red.), *Corruptie: verschijningsvormen, opsporing, bestrijding en voorkoming* (pp. 13-33, aldaar p. 14). Lelystad: Koninklijke Vermande.
- ²⁷ Rechtbank Rotterdam, 12/07/2016, ECLI:NL:RBROT:2016:5281.
- ²⁸ *De Waarheid* (23/04/1970), Aannemen van steekpenningen niet bewezen. Loodsen toch veroordeeld; *De Tijd* (7/11/1970), Loodsenaffaire in hoger beroep. Steekpenningen of fooi van rederij?; *Nederlands Dagblad* (9/05/1970), In hoger beroep tegen uitspraak. Officier van Justitie laat loodsens wachten.
- ²⁹ *De Telegraaf* (30/10/1968), Het is een traditie die een eeuw geleden gegroeid is.
- ³⁰ *Leeuwarder Courant* (17/10/1968), Politie arresteert ieder dag drie loodsens. Achtergronden loodsenaire: oude gewoonte, slechte werksfeer en onderbetaling?
- ³¹ *De Telegraaf* (30/10/1968), Het is een traditie die een eeuw geleden gegroeid is.
- ³² *De Telegraaf* (29-05-1971), Officier eist boetes. Rijksloodsen vingen fooi.
- ³³ *Het Parool* (19-02-2016), Corrupte Amsterdamse marktmeesters moeten geld terugbetalen.
- ³⁴ Punch, M. (1982). Developing Scandal. Police Deviance in Amsterdam. In *Urban Life*, 11(2), p. 214.
- ³⁵ Ibidem, pp. 211-212.

- ³⁶ Ibidem, pp. 215-217.
- ³⁷ *Reformatoisch Dagblad* (12/05/1978), Corruptie bij politie van Warmoesstraat. Agenten volgende week voor rechter; *De Telegraaf* (05/08/1976), Onthulling tijdens heroïneproces, Chinezen proberen politie om te kopen.
- ³⁸ Punch, M. (1982). Developing scandal. Police Deviance in Amsterdam. In *Urban Life*, 11(2), pp. 212-213.
- ³⁹ Ibidem, pp. 212-213.
- ⁴⁰ Ibidem, p. 213.
- ⁴¹ Ibidem, p. 218.
- ⁴² Ibidem, pp. 219-220.
- ⁴³ Dohmen, J. (1996). *De vriendenrepubliek: Limburgse kringen*. Nijmegen: SUN.
- ⁴⁴ *Limburgs Dagblad* (14/05/1992), Baars eist eigen smeergeld terug.
- ⁴⁵ Dohmen, J. (1996). *De vriendenrepubliek: Limburgse kringen*, pp. 58-59. Nijmegen: SUN.
- ⁴⁶ Ibidem, pp. 175-177.
- ⁴⁷ Ibidem, pp. 12-15.
- ⁴⁸ Ibidem, pp. 26-27.
- ⁴⁹ Dales, I. (02-03/06/1992). *Om de integriteit van het openbaar bestuur*. Toespraak tijdens het VNG-congres.
- ⁵⁰ Zie ook de circulaire *Aanvaarden van geschenken door Rijksambtenaren* van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 14 juli 1999, nr. AD1999/U75958.
- ⁵¹ Dohmen, (1996). *De vriendenrepubliek: Limburgse kringen* (pp. 239-240). Nijmegen: SUN.; zie ook: *De Volkskrant* (31/05/1997), Bestrijding corruptie heeft bestuur in Limburg gezuiverd.
- ⁵² Dohmen, J. (1996). *De vriendenrepubliek, Limburgse kringen* (pp. 58-59). Nijmegen: SUN.
- ⁵³ 'Naggen' staat voor normafwijkend gedrag, 'dalven' betekent bietsen.
- ⁵⁴ *De Telegraaf* (30/10/1968), Het is een traditie die een eeuw geleden gegroeid is.
- ⁵⁵ Punch, M. (1996). *Dirty Business: Exploring corporate misconduct* (pp. 218-219). Londen: Sage.
- ⁵⁶ Lamboo, T. (2005). *Integriteitsbeleid van de Nederlandse politie*. Delft: Eburon.
- ⁵⁷ Huberts, L.W., Lamboo, T., & Punch, M. (2003). Police integrity in the Netherlands and the United States: Awareness and alertness. In *Police Practice and Research*, 4(3), p. 229.
- ⁵⁸ Zie Lamboo, T. (2005). *Integriteitsbeleid van de Nederlandse politie*. Delft: Eburon.
- ⁵⁹ Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (2010). *Handreiking belangenverstrengeling* (p. 9). Den Haag: BIOS.
- ⁶⁰ Heuvel, J.H.J. van den, Huberts, L.W., & Verberk, S. (1999). *Integriteit in drieboud. Een onderzoek naar gemeentelijk integriteitsbeleid* (p. 78). Utrecht.
- ⁶¹ Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (2010). *Handreiking belangenverstrengeling* (p. 7). Den Haag: BIOS.

- ⁶² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen & Politie Nederland (2008). *Registratie integriteits-schendingen: openbaar bestuur en politie* (p.22). Den Haag: BIOS.
- ⁶³ Lasthuizen, K. et al. (2011). How to measure integrity violations, towards a validated typology. In *Public Management Review*, 13(3), p. 389.
- ⁶⁴ Wagendorp, B. (13/10/2016), De Keukentafel van familie Spijker-Schippers. *De Volkskrant*.
- ⁶⁵ Keken, K. van (25/02/2017), De methode Jorritsma: 'Als zij belt, wordt er opgenomen. Geraadpleegd op : <https://www.ftm.nl/artikelen/de-methode-jorritsma-als-zij-belt-wordt-er-opgenomen?share=1>.
- ⁶⁶ *Trouw* (24/04/1997), Bolkensteins 'Beste Els' maakte debat nevenfuncties los.
- ⁶⁷ Adviescommissie Restitutieverzoeken Cultuurgoederen en Tweede Wereldoorlog, Advies inzake kunsthandel Katz – A, dossiernummer 1.90-A, NK-collectie, 1 juli 2009.
- ⁶⁸ Zie de processen-verbaal, afkomstig uit het archief van het parket van de procureur-generaal te 's-Gravenhage. Deze vormen de neerslag van verhoren van diverse personen gedurende een naoorlogs onderzoek naar onregelmatigheden bij de teruggave van kunst door de Stichting Nederlands Kunstbezit (SNK) aan de kunsthandel Katz. Zie: http://www.restitutiecommissie.nl/adviezen/advies_190_a.html.
- ⁶⁹ Borg L. ter (30/05/1997), Musea maakten zich gretig meester van oorlogskunst. *De Volkskrant*.
- ⁷⁰ *De Volkskrant* schreef bovendien dat de raad van beheer van SNK in 1950 ook zelf al had aangegeven dat er tot oktober 1948 weinig was teruggegeven.
- ⁷¹ Nationaal Archief, Stichting Nederlands Kunstbezit, 1930-1983, nummer toegang 2.08.42, inventaris-nummer 22.
- ⁷² Nationaal Archief, Parket van de procureur-generaal bij het Gerechtshof 's-Gravenhage, nummer toegang 3.03.89.
- ⁷³ Adviescommissie Restitutieverzoeken Cultuurgoederen en Tweede Wereldoorlog, Advies inzake kunsthandel Katz – A, dossiernummer 1.90-A, NK-collectie, 1 juli 2009.
- ⁷⁴ Kok, F., & Maas, T. van der (Red.). (1999). *Zuiver op de graat. Hoe integer is Nederland?* (p. 8). Assen: Koninklijke van Gorcum.
- ⁷⁵ Rijk, M. de (25/09/1996), De hoogmoed van Frits Bolkestein. *De Groene Amsterdammer*.
- ⁷⁶ Kok F., & Maas, T. van der (Red.). (1999). *Zuiver op de graat. Hoe integer is Nederland?* (p. 8). Assen: Koninklijke van Gorcum.
- ⁷⁷ Zie de column van Jan Marijnissen, Beste Els. Geraadpleegd op <http://www.janmarijnissen.nl/boeken/effe-dimmen/beste-els/>.
- ⁷⁸ Bruinsma, J. (28/09/1996), Een Nederlandse lobbyist schrijft geen briefjes aan de minister. Bolkestein niet eerste politicus bij MSD. *De Volkskrant*.
- ⁷⁹ Zie Kerkhoff, A.D.N. (2016). Zonden in de politiek en politieke zonden: integriteit in de Nederlandse parlementaire geschiedenis sinds het midden van de negentiende eeuw. In A. Bos et al. (Red.), *Zonden*

- in de politiek, *Jaarboek Parlementaire geschiedenis 2016* (pp. 9-19). Nijmegen, Amsterdam: Radboud Universiteit, Boom.
- ⁸⁰ Steen, P. van der, & Dohmen, J. (10/10/2009). Bulgaarse connecties. Geraadpleegd op www.nrc.nl.
- ⁸¹ Goossen, H. (10/10/2009), Nachtmerrie aan de Zwarte Zee. *Limburgs Dagblad*.
- ⁸² Oostra, B., Sniekers, T., & Goossen, H. (02/10/2009), Rol Leers in affaire. Burgemeester vraagt onderzoek naar Bulgars project. *Dagblad de Limburger*.
- ⁸³ Zie Kerkhoff, A.D.N. (2016). Zonden in de politiek en politieke zonden: integriteit in de Nederlandse parlementaire geschiedenis sinds het midden van de negentiende eeuw. In A. Bos et al. (Red.), *Zonden in de politiek, Jaarboek Parlementaire geschiedenis 2016* (pp. 9-19). Nijmegen, Amsterdam: Radboud Universiteit, Boom.
- ⁸⁴ Politiek Compendium 2011, Nevenfuncties van leden van de Tweede Kamer.
- ⁸⁵ Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten (26/05/2009). Rapportage Gemeente Echt-Susteren, p. 5.
- ⁸⁶ Ibidem, p. 5.
- ⁸⁷ Ibidem, p. 6.
- ⁸⁸ *Dagblad de Limburger* (23/07/2010), Dossier Sinterklaas-affaire Echt-Susteren.
- ⁸⁹ *Limburgs Dagblad* (06/02/2009), CDA Echt bevooroordeelde vrienden.
- ⁹⁰ *Spits* (13/02/2009), Zo worden hier zaken gedaan.
- ⁹¹ *Dagblad de Limburger* (23/07/2010), Dossier Sinterklaas-affaire Echt-Susteren; *Weekblad de Trompetter* (02/12/2008), VVD Echt-Susteren stelt uitdelen gemeenschapsgeld aan de kaak.
- ⁹² *Dagblad de Limburger* (23/07/2010), Dossier Sinterklaas-affaire Echt-Susteren.
- ⁹³ *Dagblad De Limburger* (24/11/2008), Rel in gemeente Echt over verdeling 7,5 ton.
- ⁹⁴ *Dagblad De Limburger* (18/12/2008), Akkermans kraakt rol wethouders.
- ⁹⁵ *Trouw* (12/02/2009), Wethouders strooien met gemeentegeld.
- ⁹⁶ *Limburgs Dagblad* (29/01/2009), Minister: Echt-Susteren in de fout.
- ⁹⁷ Bijvoorbeeld in: *De Telegraaf* (10/02/2009), Sinterklaas bestaat in Echt; Limburgse politici in opspraak door donaties aan verenigingen, 'De Vriendenrepubliek is weer helemaal terug'.
- ⁹⁸ *Kamerstukken II*, 2008/09, 31700-VII-63.
- ⁹⁹ *Kamerstukken II*, 2008/09, TK57 574622-57-4638.
- ¹⁰⁰ *Dagblad De Limburger* (13/02/2009), De tol van de Sint-affaire.
- ¹⁰¹ *Dagblad De Limburger* (13/02/2009), Tot ziens allemaal!
- ¹⁰² *Dagblad De Limburger* (13/02/2009), Wethouders opgestapt om 'Sinterklaasaffaire'.
- ¹⁰³ *Dagblad De Limburger* (10/02/2009), Vrehen stapt op.
- ¹⁰⁴ *Binnenlands Bestuur* (14/07/2009), Vrehen zet streep onder integriteitskwestie.
- ¹⁰⁵ Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten (26/05/2009). *Rapportage Gemeente Echt-Susteren* (pp. 10-11). Amersfoort: BING.
- ¹⁰⁶ *Dagblad De Limburger* (05/03/2010), Opgestapt duo stemmenkanon.

- ¹⁰⁷ *Dagblad de Limburger* (23/07/2010), Dossier Sinterklaas-affaire Echt-Susteren.
- ¹⁰⁸ ANP (17/04/2010), Sinterklaaswethouder terug in Echt-Susteren.
- ¹⁰⁹ Nationale Ombudsman (31/08/2008). *Machtsmisbruik*. Geraadpleegd op www.nationaleOmbudsman.nl.
- ¹¹⁰ *Haagsche Courant* (30/08/2003), Wilma Verver, een moeilijk te temmen tornado.
- ¹¹¹ *AD/Algemeen Dagblad* (09/04/2011), Aannemer legt beslag op huis van burgemeester.
- ¹¹² *AD/Rotterdams Dagblad* (10/03/2011), Steekspel om verbouwing.
- ¹¹³ *AD/Algemeen Dagblad* (09/04/2011), Burgemeester in opspraak om boycot van aannemer.
- ¹¹⁴ *AD/Rotterdams Dagblad* (08/04/2011), Burgemeester op de korrel.
- ¹¹⁵ *De Telegraaf* (19/04/2011), Bouwbedrijf wordt zeker niet geboycot, In zaak Schiedamse burgemeester.
- ¹¹⁶ Raadsstukken gemeente Schiedam nr. 34, 20/04/2011, Geraadpleegd op: [//www.schiedam.nl/Def/Gemeenteraad/21-april-2011-Raad/Integriteitsvraagstukken-\(VR-342011\)](http://www.schiedam.nl/Def/Gemeenteraad/21-april-2011-Raad/Integriteitsvraagstukken-(VR-342011))
- ¹¹⁷ *AD/Rotterdams Dagblad* (28/05/2011), Verver staat op non-actief.
- ¹¹⁸ *De Telegraaf* (16/06/2011), Politiek overrompeld door vertrek Verver.
- ¹¹⁹ ANP (15/06/2011), Burgemeester Schiedam stapt op.
- ¹²⁰ *AD/Rotterdams Dagblad* (20/08/2011), 275 euro per kilometer.
- ¹²¹ Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten (2011). *Gemeente Schiedam: Integriteitsonderzoek* (pp. 2, 42). Amersfoort: BING.
- ¹²² *De Volkskrant* (27/08/2011), Verver beschuldigd van machtsmisbruik, Rapport uiterst kritisch over oud-burgemeester Schiedam.
- ¹²³ Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten (2011). *Gemeente Schiedam, Integriteitsonderzoek* (p. 84).
- ¹²⁴ Ibidem, p. 79; *AD/Rotterdams Dagblad* (25/05/2011), Verver huurt haar zoon in.
- ¹²⁵ Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten (2011). *Gemeente Schiedam, Integriteitsonderzoek* (pp. 69, 118).
- ¹²⁶ Ibidem, pp. 57-58; *AD/Rotterdams Dagblad* (27/08/2011), Verver in negen missers.
- ¹²⁷ Boogers, M. (2012), Machtsmisbruik en politieke afrekening: valkuilen van integriteitsonderzoek in een politieke context. In *Bestuurskunde*, 21(1), 87-90.
- ¹²⁸ *Het Parool* (10/10/2011), Verver in verzet tegen rapport; *De Telegraaf* (15/05/2012), Verver krijgt kous op kop, Tuchtrector veegt bezwaar van tafel.
- ¹²⁹ *AD/Rotterdams Dagblad* (11/10/2011), Geen spoor van twijfel.
- ¹³⁰ Nu.nl (12/07/2017). Onderzoek oud-burgemeester Schiedam niet onzorgvuldig. Geraadpleegd op www.nu.nl.
- ¹³¹ Heuvel, J.H.J. van den, Pheijffer, M., & Vries, J. de (2012). *Ondernemend bestuur. Over de bestuurscultuur van de provincie Noord-Holland (2003-2011)*. Haarlem: Weevers Grafimedia.
- ¹³² *Trouw* (18/10/2012), Kan Hooijmaijers alles blijven ontkennen?.
- ¹³³ *De Volkskrant* (19/11/2013), Politicus, vastgoed en tegenprestatie.

- ¹³⁴ *De Volkskrant* (04/11/2013), Ex-gedeputeerde Hooijmaijers (VVD) wilde adviesbureau opheffen.
- ¹³⁵ Rechtbank Noord-Holland, ECLI:NL:RBNHO:2013:11737, Parketnummer 15/971005-12, 03/12/2013, pp. 6, 22, 29, 40.
- ¹³⁶ Ibidem, pp. 7-8; Doodeman M. (07/11/2013), Ballast-directeur misleidde bewust. Geraadpleegd op <https://www.cobouw.nl/bouwbreed/nieuws/2013/11/ballast-directeur-misleidde-bewust-10138393>.
- ¹³⁷ Vastgoedmarkt.nl (30/10/2013). Ballast Nedam schikte al in zaak-Hooijmaijers. Geraadpleegd op www.vastgoedmarkt.nl
- ¹³⁸ Rechtbank Noord-Holland, ECLI:NL:RBNHO:2013:11737, pp. 6, 7, 22, 23, 37.
- ¹³⁹ Rechtbank Noord-Holland, ECLI:NL:RBNHO:2013:11551, 06/12/2013.
- ¹⁴⁰ NOS (07/04/2015). Lagere straf voor ex-gedeputeerde Hooijmaijers. Geraadpleegd op www.nos.nl.
- ¹⁴¹ Hoge Raad, ECLI:NL:HR:2017:222, 14/12/2017.
- ¹⁴² Boon, V. van der (05/11/2013), Hooijmaijers: bij de provincie vonden ze haring eten al fraude. *Financieel Dagblad*.
- ¹⁴³ Leeuwen, R. van (07/11/2013), Dit is deels een politiek proces. *De Gooi- en Eemlander*; Rengers, M., Schoorl J. (20/11/2013), Hooijmaijers: mijn zaak is een politiek proces. *De Volkskrant*.
- ¹⁴⁴ Doodeman, M. (07/11/2013). Ballast-directeur misleidde bewust. Geraadpleegd op <https://www.cobouw.nl/bouwbreed/nieuws/2013/11/ballast-directeur-misleidde-bewust-10138393>.
- ¹⁴⁵ Heuvel, J.H.J. van den et al. (2012). *Ondernemend bestuur. Over de bestuurscultuur van de provincie Noord-Holland (2003-2011)* (p. 123). Haarlem: Weevers Grafimedia.
- ¹⁴⁶ Ibidem, p. 12.
- ¹⁴⁷ Ibidem, pp. 125-127.
- ¹⁴⁸ Ibidem, pp. 12-13.
- ¹⁴⁹ Ibidem, p. 127.
- ¹⁵⁰ Ibidem, p. 13.
- ¹⁵¹ Ibidem, p. 13, pp. 123-124.
- ¹⁵² Ibidem, p. 93.
- ¹⁵³ *Het Parool* (11/09/2009), Hooijmaijers declareerde erop los.
- ¹⁵⁴ Heuvel, J.H.J. van den et al. (2012). *Ondernemend bestuur. Over de bestuurscultuur van de provincie Noord-Holland (2003-2011)* (p. 123). Haarlem.
- ¹⁵⁵ Q. Visscher (24/02/2015), Miljardendans om Nuon-kapitaal. *Trouw*.
- ¹⁵⁶ *Trouw* (07/12/2013), Ferme rechters kunnen bestuurlijke corruptie niet als enigen bestrijden.
- ¹⁵⁷ Lagas, T., & Zuidervaart, B. (22/05/2013), VVD dwingt integriteit af met strengere gedragsregels. *Trouw*.
- ¹⁵⁸ *Het Urkerland* (19/10/2004), Dramatische quota adviezen voor volgend jaar.
- ¹⁵⁹ *Trouw* (02/10/2007), Urkers willen overleven.

- ¹⁶⁰ *Nederlands Dagblad* (11/10/2007), Visafslag: Lichte straf visfraude, Lot SGP'er Koffeman onduidelijk; ANP (10/10/2007), Visafslag Urk veroordeeld voor fraude; *AD/Utrechts Nieuwsblad* (17/02/2006), Justitie heeft 39 verdachten in het vizier in Urker visfraude.
- ¹⁶¹ Rechtbank Zwolle Lelystad, 21/11/2005, nr. 07/993099-05.
- ¹⁶² *BN/DeStem* (22/11/2005), Unieke veroordeling burgemeester Urk.
- ¹⁶³ *Leeuwarder Courant* (01/10/2005), Burgemeester Urk al lang op hoogte strafonderzoek.
- ¹⁶⁴ *Leeuwarder Courant* (08/11/2005), Burgemeester Urk beleeft nachtmerrie bij rechter.
- ¹⁶⁵ *De Stentor/Dagblad Flevoland* (31/01/2006), Het zal nog wel even blijven knagen bij Schutte.
- ¹⁶⁶ Rechtbank Zwolle Lelystad, 21/11/2005, nr. 07/993099-05.
- ¹⁶⁷ *De Telegraaf* (08/11/2005), Burgemeester Urk lekt geheime info; *Het Urkerland* (24/01/2006), Mij is onrecht aangedaan.
- ¹⁶⁸ *Het Urkerland* (30/09/2005), College verbijsterd en verontwaardigd.
- ¹⁶⁹ NRC (03/01/2016). Het Rijk heeft de vissers van Urk nooit begrepen. Geraadpleegd op www.nrc.nl.
- ¹⁷⁰ *Reformatorisch Dagblad* (1/12/2005), Tweede gesprek burgemeester Urk en Remkes.
- ¹⁷¹ *Het Urkerland* (16/12/2005), Schutte komt niet terug als burgemeester.
- ¹⁷² *De Stentor/Dagblad Flevoland* (04/01/2013), Echtpaar zet zich met hart en ziel in.
- ¹⁷³ *Brabants Dagblad* (07/06/2007), Hans Smolders, de aanvaller uit Tilburg die niet snel zal wijken.
- ¹⁷⁴ *Brabants Dagblad* (22/08/2007), Raadslid Smolders al deels vrijgesproken.
- ¹⁷⁵ *Brabants Dagblad* (09/05/2007), Smolders beschermt de stad juist.
- ¹⁷⁶ *Brabants Dagblad* (16/04/2007), Smolders: 'Vreeman voert hetze tegen Zino en dat moet ophouden'.
- ¹⁷⁷ *Brabants Dagblad* (09/08/2007), Smolders komt voor de rechter.
- ¹⁷⁸ *De Gooi- en Eemlander* (10/05/2007), Raadslid vast voor 'lekker' via internet.
- ¹⁷⁹ Knoop, J. (22/08/2007), Raadslid Smolders al deels vrijgesproken. *Brabants Dagblad*.
- ¹⁸⁰ Graaf de P. (22/08/2007), Cel en boete geeist tegen Tilburgs raadslid. *De Volkskrant*.
- ¹⁸¹ *De Volkskrant* (19/09/2007), Justitie in beroep tegen vonnis lekkend raadslid.
- ¹⁸² Maar zie voor uitleg inzake soms tegenstrijdige wetgeving: GMW advocaten (02/09/2015). Openbaarheid en geheimhouding, over zwarigheden en rarigheden. Geraadpleegd op <https://www.gmw.nl/openbaarheid-en-geheimhouding-over-zwarigheden-en-rarigheden/>.
- ¹⁸³ Rekenkamer Tilburg (2013), *Licht op geheimhouding: een onderzoek naar het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding in de huidige raadsperiode*, p. 12. Tilburg: Rekenkamer Tilburg; *De Volkskrant* (19/09/2007), Justitie in beroep tegen vonnis lekkend raadslid.
- ¹⁸⁴ Rekenkamer Tilburg (2013), *Licht op geheimhouding: een onderzoek naar het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding in de huidige raadsperiode*. Tilburg: Rekenkamer Tilburg.
- ¹⁸⁵ Voor een verzameling nieuwsitems, zie <http://www.lijstsmolders.nl/>.
- ¹⁸⁶ SP (15/03/2014). SP wil debat over aanhouding Smolders. Geraadpleegd op Tilburg.sp.nl; ANP (11/05/2007), Spoeddebat in Tilburg over aanhouding raadslid Smolders.

- ¹⁸⁷ *De Volkskrant* (11/05/2007), Spoeddebat in Tilburg.
- ¹⁸⁸ *Brabants Dagblad* (11/05/2007), Jurist UvT: 'Raadslid Smolders een klokkenluider noemen is echt grote onzin'.
- ¹⁸⁹ Knoop, J. (22/08/2007), Raadslid Smolders al deels vrijgesproken. *Brabants Dagblad*.
- ¹⁹⁰ *Brabants Dagblad* (22/08/2007), Zaak H.S. uit Tilburg niet eenvoudig.
- ¹⁹¹ Huberts, L.W. (2015). Integriteit anno 2015: Pijnpunten op de agenda. In *Jaarboek Integriteit 2015* (p. 16). Den Haag: BIOS.
- ¹⁹² Lasthuizen, et al. (2011), How to measure integrity violations, towards a validated typology. In *Public Management Review*, 13(3), pp. 391, 408.
- ¹⁹³ *NRC Handelsblad* (29/12/2017), Ik moet va-banque in de spiegel kijken.
- ¹⁹⁴ *NRC Handelsblad* (05/01/2018), Camiel Eurlings treedt terug als IOC-lid.
- ¹⁹⁵ Verhulp, E. & Zondag, W.A. (Red.). (2003). *Disfunctioneren en wangedrag van werknemers* (p. 45). Deventer: Wolters Kluwer.
- ¹⁹⁶ Brand, C. (2016). Een bewindspersoon is ook maar een mens, toch? In A. Bos et al. (Red.), *Zonden in de politiek. Jaarboek Parlementaire geschiedenis 2016* (pp. 40-48). Nijmegen, Amsterdam: Radboud Universiteit, Boom.
- ¹⁹⁷ Ibidem, p. 48.
- ¹⁹⁸ *Trouw* (28/12/2007), Seks in fietsenhok werd politieke rel.
- ¹⁹⁹ *De Gelderlander* (21/11/2007), Gerucht slippertje: wethouder Depla in opspraak.
- ²⁰⁰ Nu.nl (29/11/2007), PvdA-wethouder Depla overleeft debat affaire. Geraadpleegd op www.nu.nl.
- ²⁰¹ *Leidsch Dagblad* (19/01/2004), Oudkerk: 'Ik blijf als wethouder, geen enkele twijfel'.
- ²⁰² *BN/De Stem* (17/01/2004), Rob Oudkerk slachtoffer van chantage; Oudkerk, R. (2005). *Geen weg terug* Amsterdam: Prometheus.
- ²⁰³ Nu.nl (19/03/2002), PvdA voorman Rob Oudkerk spreekt van 'kut-Marokkanen'. Geraadpleegd op www.nu.nl.
- ²⁰⁴ J. Blokker (20/03/2002), K...t. *De Volkskrant*.
- ²⁰⁵ R. Oudkerk (31/12/2003), Gaven notabelen wel het goede voorbeeld? *De Telegraaf*.
- ²⁰⁶ Ibidem.
- ²⁰⁷ Oudkerk, R. (2003). *Geen Weg Terug* (pp. 22, 41-42). Amsterdam: Prometheus; *NRC Handelsblad* (12/01/2004), Rel rond wethouder Oudkerk.
- ²⁰⁸ Wijdeven, E. (17/01/2004), Oudkerk stuurt excuses naar partijleden. ANP.
- ²⁰⁹ *Eindhovens Dagblad* (19/01/2004), Oudkerk: 'Ik blijf als wethouder, geen twijfel'; *De Volkskrant* (19/01/2004), Snuiven.
- ²¹⁰ Oudkerk, R. (2003). *Geen Weg Terug* (pp. 29, 31). Amsterdam: Prometheus.
- ²¹¹ *Eindhovens Dagblad* (19/01/2004), Oudkerk: 'Ik blijf als wethouder, geen twijfel'.
- ²¹² Oudkerk, R. (2003). *Geen Weg Terug* (pp. 39-40, 62). Amsterdam: Prometheus.

- ²¹³ Wijdeven, E. (17/01/2004), Oudkerk stuurt excuses naar partijleden. ANP.
- ²¹⁴ KRO-NCRV (17/08/2013). Rob Oudkerk: *De wandeling*. Uitzending.
- ²¹⁵ Oudkerk, R. (2003). *Geen Weg Terug* (pp. 9-14). Amsterdam: Prometheus; *Brabants Dagblad* (22/01/2004), Verbitterde Oudkerk: 'Dit is een persoonlijke verwoesting'.
- ²¹⁶ *Het Parool* (19/01/2004), Rob Oudkerk niet afgestraft; *Algemeen Dagblad* (20/01/2004), Lot van Oudkerk aan zijden draad; *NRC Handelsblad* (20/01/2004), Oudkerk wilde niet zomaar weg.
- ²¹⁷ *De Telegraaf* (20/01/2004), Oudkerk treedt af.
- ²¹⁸ *Het Parool* (19/01/2004), Rob Oudkerk niet afgestraft.
- ²¹⁹ *De Telegraaf* (20/01/2004), Oudkerk treedt af.
- ²²⁰ *Het Parool* (19/01/2004), Rob Oudkerk niet afgestraft.
- ²²¹ Ibidem.
- ²²² *Algemeen Dagblad* (19/01/2004), Laatste kans voor Oudkerk, PvdA zegt wethouder de wacht aan.
- ²²³ *Het Parool* (19/01/2004), Rob Oudkerk niet afgestraft.
- ²²⁴ Ibidem.
- ²²⁵ Soetenhorst, B. (19/01/2004), Aftreden of aanblijven, de geleerden zijn het oneens. *Het Parool*.
- ²²⁶ Hooven, M. ten, & Lammers, E. (21/01/2004), De kat op het spek, de zaak Oudkerk. *Trouw*.
- ²²⁷ Ibidem.
- ²²⁸ Soetenhorst, B. (19/01/2004), Aftreden of aanblijven, de geleerden zijn het oneens. *Het Parool*.
- ²²⁹ Ibidem.
- ²³⁰ Hooven, M. ten, & Lammers, E. (21/01/2004), De kat op het spek, de zaak Oudkerk. *Trouw*.
- ²³¹ H. Smeets (24/01/2004), Tussen wrok en wroeging: Rob Oudkerk, politicus met weinig partijvrienden. *De Groene Amsterdammer*.
- ²³² Oudkerk, R. (2003). *Geen Weg Terug* (p. 22). Amsterdam: Prometheus.
- ²³³ Ibidem, p. 20.
- ²³⁴ ANP (08/05/2007), Rob Oudkerk onder vuur op Haagse Hogeschool.
- ²³⁵ *De Wereld Draait Door* (23/04/2010), Matthijs van Nieuwkerk in harde confrontatie met Rob Oudkerk. Geraadpleegd op <https://www.youtube.com/watch?v=Ui4Z4u7sjo4>.
- ²³⁶ Ibidem.
- ²³⁷ Oudkerk, R. (21/02/2017), Me kandideren als voorzitter van de PvdA? Niet eens heel raar idee. *De Volkskrant*.
- ²³⁸ *De Volkskrant* (18/12/2013), Kus in hotelbar groeit uit tot forse mediareel.
- ²³⁹ *RTL Boulevard* (04/12/2013), Verklaring Albert Verlinde en Onno Hoes. Geraadpleegd op <https://www.rtlboulevard.nl/entertainment/artikel/2203416/verklaring-albert-verlinde-en-onno-hoes>.
- ²⁴⁰ *NRC Handelsblad* (18/12/2013), Hoes andermaal over affaire om tafel met fractievoorzitters.
- ²⁴¹ *De Volkskrant* (18/12/2013), Maastricht tobt over Onno Hoes.
- ²⁴² Ibidem.

- ²⁴³ NRC Handelsblad (18/12/2013), Hoes andermaal over affaire om tafel met fractievoorzitters.
- ²⁴⁴ Ibidem.
- ²⁴⁵ Graaf P. de, & Stoffelen, A. (13/12/2014), Raad Maastricht zegde vertrouwen in Hoes op. *De Volkskrant*.
- ²⁴⁶ Gemeente Maastricht (10/12/2014), Verklaring burgemeester Hoes. Geraadpleegd op <https://www.gemeentemaastricht.nl/over-maastricht/publicaties/nieuws/nieuws/artikel/verklaring-burgemeester-onno-hoes/>.
- ²⁴⁷ Heijne, B. (06/12/2014), Toy-boy. NRC Handelsblad.
- ²⁴⁸ Pauw, 11/12/2014. Geraadpleegd 26 februari 2018 op <http://media.tpo.nl/2014/12/11/terugkijken-ruben-oppeneimer-onno-hoes/>. Uitzending.
- ²⁴⁹ Geelen, J-P. (18/12/2013), De roddelkoning aan de zijde van Onno Hoes rest één mogelijkheid: aftreden. *De Volkskrant*.
- ²⁵⁰ NRC Handelsblad (12/05/2016), Rechtzaak: Geen schikking Hoes en Powned.
- ²⁵¹ NRC Handelsblad (21/05/2015), De privacy van Onno Hoes.
- ²⁵² Weezel, T. G. van (16/11/2017), Onno Hoes maakt rentree als burgemeester in gemeente Haarlemmermeer. *De Volkskrant*; *Het Parool* (17/11/2017), Onno Hoes naar Haarlemmermeer.
- ²⁵³ *Mediacourant* (29/11/2017), Onno Hoes vol positiviteit terug in de spotlights bij Pauw.
- ²⁵⁴ Blair, T. (2010). *A Journey* (pp. 128-129). Londen: Arrow.
- ²⁵⁵ Premier Rutte tijdens de persconferentie na de ministerraad van 12 december 2014, letterlijke tekst op: <https://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/mark-rutte/documenten/mediatekst-2014/12/12/persconferentie-na-ministerraad-12-december-2014>.
- ²⁵⁶ Huberts, L.W. (2003). *Mag het ietsje meer zijn? Integriteitsonderzoek in het mijnenveld van de moraal*. 1e Talma-lezing Faculteit der Sociale Wetenschappen Vrije Universiteit Amsterdam Geraadpleegd op <http://www.integriteitsmaffia.nl/wp-content/uploads/2016/07/Talmalezing2003.pdf>.
- ²⁵⁷ Hoenderboom, M.P. (2013). *Scandal, Politics and Patronage: Corruption and Public Values in the Netherlands (1650-1747)*. Ongepubliceerde PhD-dissertatie. Amsterdam: Vrije Universiteit; Kroeze, D.B.R. (2013). *Een kwestie van politieke moraliteit: Politieke corruptieschandalen en goed bestuur in Nederland, 1848-1940*. Hilversum: Verloren; Kerkhoff, A.D.N. (2013). *Hidden Morals, Explicit Scandals. Public Values and Political Corruption in the Netherlands (1748-1813)*. Ongepubliceerde PhD-dissertatie. Leiden: Leiden University.
- ²⁵⁸ Kerkhoff, A.D.N. (2016). Public Value Dynamics. In A. Farazmand (Red.). (2016). *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (pp. 1-9) Cham: Springer; Moodie, G.C. (1989). On Political Scandals and Corruption. In A.J. Heidenheimer, M. Johnston, & V.T. LeVine (Red.), *Political Corruption: A Handbook* (pp. 873-886). New Brunswick, Oxford: Routledge.
- ²⁵⁹ Rengers, M. (19/02/2016), Een goede ambtenaar doet zoiets niet. NRC Handelsblad.
- ²⁶⁰ Hoekstra, A., & Kaptein, M. (2012). The Institutionalization of Integrity in Local Government. In *Public Integrity*, 15(1): pp. 5-27.

-
- ²⁶¹ Kuyvenhoven, F. (2007). *De staat koopt kunst. De geschiedenis van de collectie 20ste-eeuwse kunst van het ministerie van OCW (1932-1992)* (p. 20.). Leiden: Primavera Pers.
- ²⁶² Bovens, M.A.P. (2006), Het ongelijk van Dales. Over de onbedoelde negatieve effecten van het integriteitsbeleid. *Bestuurskunde*, 15(1): pp. 64-74.



ISBN 978-94-90171- 20-9

Coördinatie: Loes Spaans

Eindredactie: CAOP

Fotografie: Shutterstock

Vormgeving: Paul Pleijs

Opmaak en druk: G3M

© 2018 CAOP, Den Haag

CAOP

BEZOEKADRES Lange Voorhout 13, 2514 EA Den Haag
POSTADRES Postbus 556, 2501 CN Den Haag
TELEFOON 070 - 376 57 65
INTERNET www.caop.nl
E-MAIL info@caop.nl

INFORMATIE

Voor meer informatie over deze publicatie kunt u contact opnemen met Loes Spaans, telefoon: 070 - 376 57 11, e-mail: l.spaans@caop.nl

vertrouwd met arbeidszaken

ISBN 978-94-90171-20-9



9 789490 171209 >